



3 1761 11971016 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119710168>

198



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Thursday, May 18, 2000
Monday, May 29, 2000

Le jeudi 18 mai 2000
Le lundi 29 mai 2000

Issue No. 1

Fascicule n° 1

First and second meetings on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for
clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of
Canada in the Quebec Secession reference

Première et deuxième réunions sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de
clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son
avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

APPEARING:

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.,
President of the Queen's Privy Council
for Canada and Minister of
Intergovernmental Affairs

COMPARAÎT:

L'honorable Stéphane Dion, c.p., député,
président du conseil privé de la Reine
pour le Canada et ministre des
Affaires intergouvernementales

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, P.C.
De Bané, P.C.	Nolin
Furey	Rivest
Gill	Robichaud, P.C.
Hervieux-Payette, P.C.	(L'Acadie/Acadia)

* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Kenny (*May 29, 2000*).

The name of the Honourable Senator Robichaud substituted for that of the Honourable Senator Poulin (*May 29, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, c.p.
De Bané, c.p.	Nolin
Furey	Rivest
Gill	Robichaud, c.p.
Hervieux-Payette, c.p.	(L'Acadie/Acadia)

* *Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur De Bané substitué à celui de l'honorable sénateur Kenny (*le 29 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud substitué à celui de l'honorable sénateur Poulin (*le 29 mai 2000*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 18, 2000:

Accordingly, the bill was read the second time.

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Mercier, that the bill be referred to the Special Committee of the Senate on Bill C-20.

The question being put on the motion, it was adopted on division.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, jeudi 18 mai 2000:

En conséquence, le projet de loi est lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Mercier, que le projet de loi soit renvoyé au comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-20.

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 18, 2000

(1)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 172-E, Centre Block, at 5:54 p.m., for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Fraser, Gill, Hervieux-Payette, P.C., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin and Poulin (12).

Other senators present: The Honourable Senators Joyal, P.C., and Prud'homme, P.C. (2).

Pursuant to rule 88, the Clerk of the subcommittee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Kinsella moved — That the Honourable Senator Fraser be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Fraser took the Chair of the committee and made some opening remarks.

The Honourable Senator Gill moved — That the Honourable Senator Kinsella be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Hervieux-Payette moved — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation; That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda and procedure; That the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and That the subcommittee report its decisions to the committee.

After debate, the Honourable Senator Kinsella moved, in amendment — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and three other members of the committee to be designated after the usual consultation; That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda and procedure; That the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and That the subcommittee report its decisions to the committee.

The question being put on the motion in amendment, it was agreed.

The question being put on the motion, as amended, it was agreed.

The Honourable Senator Milne moved — That the subcommittee print 300 copies of its proceedings and — That the Chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The question being put on the motion, it was agreed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 18 mai 2000

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, dans la pièce 172-E de l'édifice du Centre, à 17 h 54, pour sa séance d'organisation.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Fraser, Gill, Hervieux-Payette, c.p., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin et Poulin (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Joyal, c.p., et Prud'homme, c.p. (2).

Conformément à l'article 88 du Règlement, la greffière du sous-comité préside à l'élection à la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella — Que l'honorable sénateur Fraser soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Fraser occupe le fauteuil et fait une déclaration.

Il est proposé par l'honorable sénateur Gill — Que l'honorable sénateur Kinsella soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Hervieux-Payette — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure; Que le sous-comité soit autorisé à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Après débat, il est proposé par l'honorable sénateur Kinsella, comme amendement — Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et de trois autres membres du comité désignés après les consultations d'usage; Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure; Que le sous-comité soit autorisé à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix comme amendement, est adoptée.

La question, mise aux voix, telle qu'amendée, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Que le sous-comité fasse imprimer 300 exemplaires de ses délibérations et - Que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Poulin moved — That the subcommittee ask the Library of Parliament to assign research officers to the subcommittee, and; That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

The Chair introduced Mollie Dunsmuir, Brian O'Neal and Jay Sinha, from the Library of Parliament, to the committee.

The Honourable Senator Milne moved — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chair or in the Chair's absence, the Deputy Chair; and That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the subcommittee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the subcommittee.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Poulin moved — That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the subcommittee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The question being put on the motion, it was agreed.

The Honourable Senator Milne moved — That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media of its public proceedings at its discretion.

After debate, the Honourable Senate Kinsella moved, in amendment — That the committee allow coverage by electronic media of its public proceedings.

The question being put on the motion in amendment, it was agreed.

The question being put on the motion, as amended, it was agreed.

The committee proceeded to the consideration of the committee's regular meeting times.

After debate, it was agreed to empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to decide the matter of regular time slots.

The Honourable Senator Nolin moved — That any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in committee of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, be held no earlier than at the completion of hearing of all witnesses.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poulin — Que le sous-comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du sous-comité; et Que la présidence, au nom du comité, soit autorisée à diriger le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

La présidente présente au comité Mollie Dunsmuir, Brian O'Neal et Jay Sinha, de la Bibliothèque du Parlement.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidence ou, en son absence, à la vice-présidence; et Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du sous-comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier du sous-comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poulin — Que, conformément aux lignes directrices du Sénat régissant les frais de déplacement des témoins, le sous-comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à deux témoins d'un même organisme, au maximum, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne — Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, à sa discrétion.

Après débat, l'honorable sénateur Kinsella propose comme amendement — Que le comité autorise la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques.

La question, mise aux voix, comme amendement, est adoptée.

La question, mise aux voix, telle qu'amendée, est adoptée.

Le comité examine l'horaire des séances régulières du comité.

Après débat, il est convenu d'autoriser le sous-comité du programme et de la procédure de décider de l'horaire des séances régulières.

Il est proposé par l'honorable sénateur Nolin — Que tout examen de motion ou vote de motion relatif à l'étude en comité du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec, n'ait lieu qu'après avoir entendu tous les témoins.

Après débat, la question, mise aux voix, est adoptée.

The committee proceeded to the consideration the following draft budget:

Professional and Other Services	\$ 5,300
All Other Expenditures	<u>\$ 2,500</u>
TOTAL	\$ 7,800

After debate, it was agreed that the Steering Committee be empowered to consider and approve the draft budget.

At 6:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 29, 2000

(2)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 1:35 p.m., the Honourable Joan Fraser, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Boudreau, Chalifoux, De Bané, P.C., Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, P.C., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin and Robichaud, P.C. (*L'Acadie/Acadia*) (16).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Cools, Finestone, P.C., Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Pitfield, P.C., Prud'homme, P.C., Spivak and Taylor (11).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Brian O'Neal and Jay Sinha, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

APPEARING:

The Honourable Stéphane Dion, President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mary E. Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister, Constitutional Affairs.

From the Privy Council Office:

Mr. George Anderson, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs;

Geoffroi Montpetit, Legislative Assistant to the President of the Privy Council and Minister of Intergovernmental Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee commenced its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference.

Le comité examine la proposition budgétaire suivante:

Services professionnels et autres	5 300 \$
Autres dépenses	<u>2 500 \$</u>
TOTAL	7 800 \$

Après débat, il est convenu que le comité directeur soit autorisé à examiner et approuver la proposition budgétaire.

À 18 h 40, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 29 mai 2000

(2)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 13 h 35, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Boudreau, Chalifoux, De Bané, c.p., Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, c.p., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin et Robichaud, c.p. (*L'Acadie/Acadia*) (16).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Cools, Finestone, c.p., Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Pitfield, c.p., Prud'homme, c.p., Spivak et Taylor (11).

Également présents: Mollie Dunsmuir, Brian O'Neal et Jay Sinha, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officielles du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Stéphane Dion, président du conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mary E. Dawson, c.r., sous-ministre déléguée, Affaires constitutionnelles.

Du Bureau du conseil privé:

M. George Anderson, sous-ministre, Affaires intergouvernementales;

M. Geoffroi Montpetit, adjoint législatif du président du conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité entame son examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

The Chair made some opening remarks.

The Honourable Stéphane Dion made a statement and answered questions.

At 5:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 29, 2000

(3)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 7:03 p.m., the Honourable Joan Fraser, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, De Bané, P.C., Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, P.C., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin and Robichaud, P.C. (*L'Acadie/Acadia*)(15).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Cools, Finestone, P.C., Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Prud'homme, P.C., Spivak and Taylor (10).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Jay Sinha, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

As individuals:

Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law School;

Patrice Garant, Professor, Law Faculty, Laval University.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference.

The Chair made an opening statement.

Patrick J. Monahan made a statement and answered questions.

Patrice Garant made a statement and answered questions.

At 11:02 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La présidente prononce un mot de bienvenue.

L'honorable Stéphane Dion fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 17 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 29 mai 2000

(3)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 19 h 03, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, De Bané, c.p., Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, c.p., Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin et Robichaud, c.p. (*L'Acadie/Acadia*) (15).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Cools, Finestone, c.p., Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Prud'homme, c.p., Spivak et Taylor (10).

Également présents: Mollie Dunsmuir, Brian O'Neal et Jay Sinha, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officielles du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Patrick J. Monahan, professeur de droit, Osgoode Hall;

Patrice Garant, professeur, faculté de droit, Université Laval.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

La présidente prononce un mot de bienvenue.

Patrick J. Monahan fait un exposé, puis répond aux questions.

Patrice Garant fait un exposé, puis répond aux questions.

À 11 h 02, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 18, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 5:54 p.m. to organize the activities of the committee.

[English]

Dr. Heather Lank, Clerk of the Committee: Honourable senators, we have a quorum. As clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chair, and I am ready to receive motions to that effect.

Senator Kinsella: I move that Senator Fraser be the chair of the committee.

Dr. Lank: It is moved by the Honourable Senator Kinsella that the Honourable Senator Fraser be elected chair of this committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Dr. Lank: I declare the motion carried and invite the Honourable Senator Fraser to take the chair.

Hon. Joan Fraser (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Lank and senators. I suspect that this will be one of the most interesting committees upon which any of us will ever have the opportunity to serve. We will be doing good and important work. I thank you very much for allowing me this opportunity to work with you. I am very grateful.

The next order of business, honourable senators, is the election of a deputy chair. May I have a motion to that effect?

Senator Gill: I move that Senator Kinsella be deputy chair of the committee.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We need a steering committee. The suggested motion calls for a three-person steering committee. It says that the Subcommittee on Agenda and Procedure, which is the steering committee, would be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation.

I have taken the liberty of doing a bit of advance consultation among my colleagues. Senator Poulin has agreed to be the third member of the steering committee. There is a practical advantage to not having that included in the formal motion, that being that if Senator Poulin is ever unavailable, the chair can ask another colleague to fill in for her. That is why this motion, which is fairly standard for many committees, is worded in this way.

Would someone like to move such a motion?

Senator Hervieux-Payette: I so move.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 mai 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 17 h 54 dans le but d'organiser ses activités.

[Traduction]

Mme Heather Lank, greffière du comité: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. En tant que greffière de votre comité, il est de mon devoir de diriger l'élection du président, et je suis prête à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur Kinsella: Je propose d'élire le sénateur Fraser présidente du comité.

Mme Lank: L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable sénateur Fraser assume la présidence du comité.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Mme Lank: Je déclare la motion adoptée et j'invite l'honorable sénateur Fraser à prendre le fauteuil.

L'honorable Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Merci beaucoup, madame Lank et chers collègues. Je soupçonne que ce comité sera le plus intéressant auquel aucun de nous ait jamais eu l'occasion de siéger. Nous ferons du bon travail, du travail important. Je vous remercie beaucoup de m'offrir cette occasion de travailler avec vous. Je vous en suis très reconnaissante.

Le point suivant à l'ordre du jour, honorables sénateurs, est l'élection d'un vice-président. Je suis prête à recevoir une motion à cet effet.

Le sénateur Gill: Je propose d'élire le sénateur Kinsella vice-président du comité.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il nous faut un comité directeur. Le modèle de motion propose un comité directeur composé de trois membres. On y lit que le sous-comité du programme et de la procédure, qui est le comité directeur, doit être composé de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage.

J'ai pris la liberté de consulter mes collègues un peu à l'avance. Le sénateur Poulin a accepté d'être le troisième membre du comité directeur. Il y a un avantage pratique à ne pas l'indiquer dans la motion formelle; c'est que si le sénateur Poulin n'était pas disponible, la présidence peut demander à un autre collègue d'assumer ses fonctions. C'est pourquoi cette motion, qui est la norme pour beaucoup de comités, est formulée ainsi.

Est-ce que quelqu'un veut proposer la motion?

Le sénateur Hervieux-Payette: Je le propose.

The Chairman: It is moved by Senator Hervieux-Payette:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the chair, the deputy chair and one other member of the committee to be designated after the usual consultation;

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda and procedure;

That the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the subcommittee report its decisions to the committee.

Senator Kinsella: Madam Chair, I wonder whether, given the nature of this committee and the work it will be undertaking, we ought not have a steering committee composed of five senators. Therefore, I move, in amendment:

That we strike out the word "one" and replace it with the word "three."

I think that five is not an unwieldy number. The advantage of having five members of the steering committee is that it would make more broad the outreach that the subcommittee could do, particularly in terms of the identification witnesses, and so on.

It is the practice here that some of the meetings of steering committees are not done face to face but rather by telephone conference call. Even from a technical standpoint, I do not think that having five members rather than three creates any difficulty.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: If senators are amenable to this, we could agree to set the quorum at three members, in case we do not always get five members to attend. As a rule, we can count on the presence of three members. I do not have a problem with the number five, but we might have a problem if someone cannot attend a meeting. Therefore, I would opt for a five-member committee, with a three-person quorum.

[English]

Senator Milne: I suggest that we stay with three members on the steering committee. I think there will be no shortage of witnesses and we will all have the opportunity to put lists of witnesses before the steering committee for their consideration. In fact, we probably already have a good idea of who all the witnesses will be, and certainly there will be no shortage of them. I think that it is much easier to work with three. I see no problem carrying on with three.

The Chairman: I draw your attention, senators, to rule 96(5), which states:

Subcommittees shall be composed of not more than half the number of members of a select committee...

— which is not our issue —

...three of whom shall constitute a quorum.

La présidente: Le sénateur Hervieux-Payette propose:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure;

Que le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité rende compte de ses décisions au comité.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, je me demande si, étant donné la nature du comité et des travaux qu'il devra entreprendre, il ne vaudrait pas mieux que le comité soit composé de cinq sénateurs. Je propose donc, en guise d'amendement:

Que nous supprimions «d'un membre» pour le remplacer par «de trois membres».

Je ne crois pas que cinq membres soient trop pour ce comité. L'avantage que cela présente est que le comité directeur rayonnerait plus largement que le sous-comité, particulièrement en ce qui concerne l'identification des témoins, et cetera.

C'est de pratique courante, ici, pour les comités directeurs de ne pas se réunir face à face, mais plutôt par appel conférence. Même sur le plan technique, je ne pense pas que le fait d'avoir cinq membres plutôt que trois crée vraiment des difficultés.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Peut-être que si les sénateurs acceptaient, on pourrait privilégier un quorum de trois, au cas où l'on aurait pas toujours les cinq membres. En général, on est sûr d'avoir trois membres. Je n'ai pas de problèmes avec cinq, mais si jamais il manque une personne à une réunion, cela peut être embêtant. J'opterais pour une la possibilité de cinq, mais avec un quorum de trois.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Je suggère que nous nous en tenions à un comité directeur composé de trois membres. Je pense qu'il ne manquera pas de témoins et nous aurons tous l'occasion de proposer des listes de témoins au comité directeur aux fins d'examen. De fait, nous avons déjà probablement une très bonne idée de l'identité de tous ces témoins, et il n'en manquera pas, c'est sûr. Je pense que c'est beaucoup plus facile de travailler à trois. Je ne vois pas de problème à ce que le comité n'ait que trois membres.

La présidente: J'attire votre attention, sénateurs, sur le paragraphe 96(5) du *Règlement du Sénat*, selon lequel:

Le nombre des membres d'un sous-comité ne dépasse pas la moitié du nombre de membres d'un comité particulier [...]

... la question ne se pose pas pour nous...

[...] le quorum en est fixé à trois membres.

Senator Prud'homme: If we are to go to five members, as suggested, Senator Hervieux-Payette is right in that we had better say that three would constitute a quorum.

Now that you have extended this to say "and one...to be designated," you should extend the same to the deputy chair. If the deputy chairman is not there, it is not written anywhere that he could be replaced or ask one of his colleagues to replace him.

If Senator Poulin is unable to do it, she could ask any one of the other members to replace her. This would be only fair to both sides, especially those in the opposition. I do not represent them, but I have chaired enough committees to know that it could lead to problems.

If Senator Kinsella were to be ill, that would be it. He has a designated job; he is deputy chair. The motion does not say that he, like Senator Poulin, can be replaced by anyone he chooses. Perhaps the clerk can find the appropriate wording so that we can start on a good footing.

I agree with Senator Hervieux-Payette. If we go to five, then we must fix a quorum. This is always agreed upon, as Senator Murray said, as long as the two major parties are represented. The danger would be that if the deputy chairman is unable to attend, then he cannot be replaced.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I think we are less likely to encounter problems if the committee has five members rather than three. Obviously, another opposition member will be serving on the committee and we could have the same problem. Our chairperson could also become ill. The problem is exactly the same for us. If we go along with five members, we will have a two-two split, and I would agree to the same procedure as prescribed for a three-person committee, namely "and one other member of the Committee to be designated," which leaves us a certain amount of latitude. In that case, we could come back to your suggestion, namely that Senator Poulin sit on the committee as the designated member, along with one other person. For that to happen, we need to consult with our colleague and choose a member opposite.

[English]

The Chairman: We would not actually have to name the members of the steering committee at this meeting, although I should tell the members of the committee that I do intend to call a meeting of the steering committee as soon as we conclude this meeting. It would be helpful, then, if we had an idea of what our plan is to be.

In terms of the deputy chair being unable to attend, whether it is a meeting of three or of five, we could have the motion refer to the deputy chair or his designate.

Le sénateur Prud'homme: Si nous devons accepter qu'il y ait cinq membres, comme c'est proposé, le sénateur Hervieux-Payette a raison en ce sens qu'il vaut mieux préciser que trois membres suffiraient à constituer le quorum.

Maintenant que vous avez proposé la formulation «un autre membre [...] désigné», vous devriez en faire autant pour le vice-président. Si le vice-président n'est pas là, rien ne dit nulle part qu'il pourrait être remplacé ou demander à l'un de ses collègues de le représenter.

Si le sénateur Poulin avait un empêchement, elle pourrait demander à n'importe quel autre membre de la remplacer. Ce ne serait que juste pour les deux parties, particulièrement pour les membres de l'opposition. Je ne les représente pas, mais j'ai assumé la présidence de suffisamment de comités pour savoir que cela pourrait créer des problèmes.

Si le sénateur Kinsella devait être malade, il n'y aurait rien à faire. Il a une fonction particulière; il est vice-président. La motion ne dit pas qu'il pourrait, comme le sénateur Poulin, se faire remplacer par quelqu'un de son choix. Peut-être la greffière peut-elle nous proposer une formulation appropriée pour que nous puissions partir du bon pied.

Je suis d'accord avec le sénateur Hervieux-Payette. S'il fallait que nous soyons cinq, il faudrait fixer un quorum. C'est toujours convenu, comme l'a dit le sénateur Murray, du moment que les deux principaux partis sont représentés. Le problème c'est que si le vice-président a un empêchement, il ne pourrait pas être remplacé.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Je pense que le problème est moins présent avec le nombre de cinq qu'avec le nombre de trois. C'est évident qu'il y aura un autre membre de l'opposition qui siégera à ce comité et que la même chose peut arriver de notre côté, c'est-à-dire que notre présidente peut aussi être malade. On a exactement la même problématique. Si on accepte le nombre de cinq, on aurait deux et deux et j'accepterais la même procédure que prescrite pour trois, à savoir «et d'un autre membre du comité désigné», ce qui nous laisse une certaine latitude. À ce moment, on pourrait revenir à la proposition dont vous parliez, à savoir que le sénateur Poulin pourrait siéger au comité comme personne désignée, et une autre personne. Pour ce faire, en consultation avec nos collègues, on a besoin d'une personne de l'autre côté.

[Traduction]

La présidente: Nous ne sommes pas vraiment tenus de désigner les membres du comité directeur à cette réunion-ci, mais je dois prévenir les membres du comité que j'ai la ferme intention de convoquer une réunion du comité directeur dès la fin de cette séance. Il serait donc utile que nous ayons une idée de ce que nous allons faire.

En ce qui concerne l'absence du vice-président, que ce soit une réunion de trois ou de cinq personnes, quelqu'un pourrait proposer une motion pour qu'il soit indiqué: le vice-président ou son substitut.

Does anyone else wish to speak to the amendment?

Senator Murray: Kindly put the question, Madam Chair.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Will Senator Kinsella be the second member of the committee?

Senator Kinsella: No, it will be Senator Beaudoin.

[English]

The Chairman: Since I will have one more arm to twist, I should like the liberty, if you will forgive me, to decide later on my third nominee.

Let us have a quick vote on the amendment.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare the motion in amendment carried.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on our agenda pertains to printing the committee's proceedings. I suggest that the committee print 300 copies of its proceedings. There will be a great many people interested in receiving the copies. It will be on the net and we are aware that Internal Economy is trying to limit our use of paper. The proceedings are likely to be quite voluminous.

Would someone care to move a motion to that effect?

Senator Milne: I move:

That the committee print 300 copies of its Proceedings and that the chair be authorized to adjust this number to meet demand.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item has to do with research staff. Perhaps this is the point at which we should introduce some of the staff from the Library of Parliament who we hope to have working with us. They are Jay Sinha, Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal.

The library cannot assign these people formally until we have made a request. However, they are experienced people in this field. They are the researchers we hope the library will send to us.

Senator Nolin: Did these individuals work in the committee in the other place or are they brand new to this subject?

The Chairman: I believe two of them worked for the House committee, which is one of the reasons we hoped the library

Est-ce que quelqu'un d'autre a quelque chose à dire sur l'amendement?

Le sénateur Murray: Mettez simplement la question aux voix, madame la présidente.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Le sénateur Kinsella sera-t-il le deuxième membre du comité?

Le sénateur Kinsella: Le sénateur Beaudoin.

[Traduction]

La présidente: Puisqu'il me faudra encore tordre un bras, j'aimerais avoir la liberté, si vous le permettez, de décider plus tard qui sera le troisième membre.

Passons rapidement aux votes sur l'amendement.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: Je déclare l'amendement à la motion adopté.

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion telle que modifiée?

Des voix: D'accord.

La présidente: Le point suivant à l'ordre du jour concerne l'impression des délibérations du comité. Je suggère que le comité fasse imprimer 300 exemplaires de ses délibérations. Beaucoup de gens souhaiteront en recevoir des copies. Elles seront versées sur le Web et nous savons que le comité de la régie interne souhaite réduire notre consommation de papier. Les compte rendus de nos délibérations seront très probablement assez volumineux.

Est-ce que quelqu'un veut bien proposer la motion à cet effet?

Le sénateur Milne: Je propose:

Que le comité fasse imprimer 300 exemplaires de ses délibérations et que la présidence soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: Adoptée.

Le point suivant concerne le personnel de recherche. Peut-être est-ce ici que nous devrions préciser quels membres du personnel de la Bibliothèque du Parlement nous aimerions avoir comme collaborateurs. Ce sont Jay Sinha, Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal.

La bibliothèque ne peut pas nous assigner formellement ces personnes tant que nous n'en avons pas fait la demande. Ces attachés de recherche ont de l'expérience dans ce domaine et c'est pourquoi nous espérons que la bibliothèque nous les assignera.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu'ils ont déjà travaillé avec le comité de la Chambre, ou est-ce que ce sujet leur est tout à fait nouveau?

La présidente: Je crois que deux d'entre eux ont travaillé avec le comité de la Chambre, ce qui est d'ailleurs l'une de nos raisons

would allow them to work with us because they have already been through a steep learning curve on this issue.

Senator Poulin: Honourable senators, I move:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item has to do with the authority to commit funds and to certify accounts. This is a standard housekeeping procedure.

Could I have a motion to that effect?

Senator Milne: Honourable senators, I move:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the chair or in the chair's absence the deputy chair; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chair, the deputy chair, and the clerk of the committee.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt that motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next matter has to do with travelling and living disbursements. This is the standard policy for committees. Would someone make a motion to that effect?

Senator Poulin: Honourable senators, I move:

That, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

de vouloir que la Bibliothèque leur permette de travailler avec nous. Ils ont déjà creusé le sujet en profondeur.

Le sénateur Poulin: Honorables sénateurs, je propose:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à retenir les services des experts nécessaires aux travaux du comité; et

Que la présidence, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le point suivant à l'ordre du jour concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. C'est une procédure d'intérêt courant.

Est-ce que je peux recevoir une motion à cet effet?

Le sénateur Milne: Honorables sénateurs, je propose:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidence, ou en son absence, à la vice-présidence; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidence, à la vice-présidence et au greffier au comité.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le point suivant porte sur les frais de déplacement des témoins. C'est une politique standard des comités. Est-ce que quelqu'un peut proposer une motion à cet effet?

Le sénateur Poulin: Honorables sénateurs, je propose:

Que, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

The next item has to do with electronic media coverage of public meetings. This is the standard form of motion for broadcast.

Senator Nolin: You already have the authority to do that. The motion will be to decide when. Will the steering committee decide that?

The Chairman: Yes, the steering committee will decide that.

Senator Murray: What will it decide?

The Chairman: Whether or not we want to be broadcast.

Senator Murray: Do you mean the broadcast of a particular meeting?

The Chairman: Yes.

Senator Murray: That is difficult. We either open the public proceedings to electronic coverage or we do not.

The Chairman: Looking at it the other way around, if for some reason there were a sitting that we did not want to have broadcast — and I cannot imagine what it might be at the moment, but there might be such a reason —

Senator Murray: Once we open the proceedings to electronic coverage, I would not want to be part of a vote to exclude them.

The Chairman: I believe standard practice is if a committee is broadcasting hearings on a given bill, it broadcasts the hearings on that bill.

Senator Murray: May I ask, while we are on this subject, in what committee room these meetings will be held?

The Chairman: Room 505, Victoria Building.

Senator Milne: Concerning the electronic media coverage, we have had this debate in the Legal and Constitutional Affairs Committee. The coverage is normally gavel to gavel. At one point, however, we had witnesses who did not want to be seen on television, and we went *in camera* for that particular part of that session. It was a legal matter.

Senator Murray: There is no such question before us.

Senator Milne: No.

The Chairman: It would seem unlikely.

Would someone care to move this motion?

Senator Prud'homme: I am not a member of the committee, but I will certainly participate. There is a phrase that bothers me. It is "that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered...." I go know that things go smoothly when start on a good footing. If there is a doubt in someone's mind, then things are not smooth. This motion states:

Le point suivant porte sur la diffusion des délibérations publiques par les médias d'information électronique. C'est une forme de motion standard, relativement à la diffusion des délibérations.

Le sénateur Nolin: Vous avez déjà l'autorité de faire cela. La motion vise à décider quand. Est-ce que c'est le comité directeur qui en décidera?

La présidente: Oui, la décision en incombera au comité directeur.

Le sénateur Murray: Que devra-t-il décider?

La présidente: Si oui ou non nous voulons diffuser nos délibérations.

Le sénateur Murray: Voulez-vous dire une séance particulière?

La présidente: Oui.

Le sénateur Murray: C'est difficile. Soit que nous ouvrons les toutes délibérations publiques la diffusion par les médias électroniques, soit pas du tout.

La présidente: On peut voir les choses d'une autre façon. Si, pour une raison quelconque, nous ne tenions pas à diffuser l'une de nos séances — je ne peux pas imaginer pour l'instant quel motif ce pourrait être, mais ce n'est pas impossible...

Le sénateur Murray: Une fois que nous aurons accepté de faire diffuser nos délibérations par les médias d'information électronique, je ne voudrais pas être mêlé à un vote visant à l'empêcher.

La présidente: Je crois que, généralement, si un comité diffuse les délibérations sur un projet de loi particulier, il diffuse toutes les délibérations relatives à ce projet de loi.

Le sénateur Murray: Puis-je demander, puisque nous en parlons, dans quelle salle ces réunions auront lieu?

La présidente: Dans la salle 505 de l'édifice Victoria.

Le sénateur Milne: En ce qui concerne la diffusion des délibérations par les médias électroniques, nous avons déjà eu cette discussion au comité des Affaires juridiques et constitutionnelles. La séance est normalement diffusée du début à la fin. À un moment donné, cependant, nous avons eu des témoins qui ne voulaient pas passer à la télévision, et cette portion particulière de la séance s'est déroulée à huis clos. C'était pour un motif d'ordre juridique.

Le sénateur Murray: Ce genre de question ne se pose pas pour nous.

Le sénateur Milne: Non.

La présidente: C'est assez peu probable.

Est-ce que quelqu'un veut bien présenter la motion?

Le sénateur Prud'homme: Je ne suis pas membre du comité, mais j'aimerais bien y participer. Il y a un passage qui me préoccupe. C'est «que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé...». Je sais d'expérience que tout va bien quand on part du bon pied. S'il y a le moindre doute dans l'esprit de quelqu'un, tout ne va pas bien. Selon cette motion:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media of its public proceedings at its discretion.

[Translation]

The motion contains the reference “at its discretion,” meaning at the discretion of the Subcommittee on Agenda and Procedure. Some may argue that the precedent exists, but I am not certain that that is the case. Those members who are entitled to vote are the ones who decide whether or not to allow coverage by electronic media. Otherwise, the steering committee holds discussions. The majority of this committee’s members are government members and they may decide that there will be no coverage of the proceedings by electronic media.

[English]

I submit that to you, colleagues, as a very strong point. However, if the opposition does not react, that is their privilege.

[Translation]

Senator Nolin: The reference in the French version is to “de ses délibérations,” while the English version says “public proceedings.” When the committee sits *in camera*, it conducts proceedings. Is that not correct?

Senator Milne has raised a valid point. When the committee sits *in camera*, it is no longer a public meeting. Therefore, cameras are excluded.

Senator Beaudoin: An *in camera* meeting is not open to the public.

The Chairman: Then the reference should be to “délibérations publiques.”

Senator Nolin: Correct. The reference must be to public proceedings. If a witness asks to be heard *in camera* and the committee agrees to the request, then the proceedings will be conducted *in camera*. The House has already authorized the televising of proceedings. The motion establishing the special committee refers to this authorization. Are you now asking if certain public meetings should not be televised?

The Chairman: It is far more complicated when a witness asks to be heard *in camera*. Permission must be sought from the Senate to hear witnesses *in camera* and that happens on rare occasions. This goes beyond the scope of today’s discussions.

Basically, the idea here is to allow the subcommittee, at its discretion, to turn off the cameras when one or more witnesses testify. I cannot imagine that happening, but one never knows. That is why we have the reference “at its discretion.” However, very rarely would this happen.

[English]

Senator Lynch-Staunton: The Senate has agreed to televise public hearings, and we should respect that. I do not accept the notion that we turn off the cameras and still keep the hearings public because some witness may be camera shy.

Que le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé de permettre la diffusion par médias d’information électronique et de ses délibérations, à sa discrétion.

[Français]

Cela se lit en français, «à sa discrétion», ce qui veut dire que c’est à la discrétion du sous-comité du programme. Il y en a pour dire que les précédents sont là, mais je n’en suis pas certain. Ceux qui ont droit de vote décident si oui ou non il y aura diffusion par les médias d’information. Autrement, il y aura des discussions au comité directeur. Ce comité a une majorité d’amende gouvernementale et il peut décider qu’il n’y aura pas de diffusion par les médias d’information électronique.

[Traduction]

Je vous le signale, chers collègues, comme quelque chose de très important. Cependant, si les représentants de l’opposition ne réagissent pas, c’est leur affaire.

[Français]

Le sénateur Nolin: En français, nous lisons «de ses délibérations» alors qu’en anglais nous lisons «public proceedings». Lorsque le comité se réunit à huis clos, ne s’agit-il pas quand même de délibérations?

Le sénateur Milne a soulevé un point valable. Lorsque le comité siège à huis clos, ce n’est plus une réunion publique, donc les caméras sont exclues.

Le sénateur Beaudoin: La réunion n’est pas publique.

La présidente: Alors on devrait dire «délibérations publiques».

Le sénateur Nolin: C’est cela. Il faut que ce soit des délibérations publiques. Si un témoin demande le huis clos et que le comité l’accepte, la séance sera à huis clos. L’autorisation pour la télédiffusion des débats a déjà été accordée par la Chambre. Dans la motion qui a créé le comité spécial, il y est fait référence. Maintenant, vous demandez si certaines réunions publiques ne devraient pas être télédiffusées?

La présidente: Pour ce qui est des témoins à huis clos, c’est une procédure beaucoup plus compliquée. Il faut demander au Sénat la permission d’entendre les témoins à huis clos, et c’est rare. Cela dépasse le cadre de la discussion actuelle.

L’idée serait essentiellement que le sous-comité ait la discrétion d’éteindre les caméras pour un ou plusieurs témoins. Je ne peux pas concevoir une telle situation, mais on ne sait jamais. Voilà pourquoi on parle de discrétion à ce comité. Mais cela serait très rare.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Sénat a accepté que les audiences publiques soient télévisées, et nous devrions respecter sa décision. Je n’accepte pas l’idée d’éteindre les caméras et de poursuivre tout de même les séances publiques rien que parce que des témoins sont intimidés par la caméra.

Senator Milne: This was not the case of a witness being camera shy. It was a legal issue.

Senator Lynch-Staunton: Then you go *in camera* and have no public hearing. You cannot go halfway. Either you televise the public hearings or you go *in camera*.

Senator Kinsella: Honourable senators, I therefore move:

That the committee allows coverage by electronic media of its public proceedings.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Lynch-Staunton: Assuming that the word "allow" is an instruction, not a whim.

The Chairman: The motion is gone now. We have adopted it.

Senator Nolin: Just to finish that point, I remember when the Legal Committee decided to hold hearings without cameras. We were examining the Young Offenders Act.

Senator Beaudoin: That was a special case.

Senator Nolin: It was a special case, and it was at the request of someone who was convicted under the act when he was young.

Senator Hervieux-Payette: He did not want his testimony on the record.

Senator Nolin: Exactly. He was Mr. X and we agreed to that.

The Chairman: The next item on our list, senators, is a time slot for regular meetings. I have been doing some thinking about this issue, and I should like to make a proposal. My reasoning is that we should make available to ourselves as much time as possible because this issue is not a case where we want to rush witnesses through as if they are on a merry-go-round.

The second element of my reasoning is that since this is such a large committee, if we schedule meetings within the normal Senate hours for committee times, a large number of our members would have conflicts at any given hour. Therefore, I thought we could meet Monday afternoons at 1:30 p.m. and again in the evening, if necessary, meet on Thursday evenings from 7 p.m. to 10 p.m., and meet on Friday mornings from 9 a.m. to 12 p.m. Obviously, we would not meet if we did not have witnesses scheduled, but this proposed schedule would give us maximum capacity.

Senator Bolduc: Why do we not sit on Tuesday, Wednesday and Thursday nights? Some senators live outside of Ottawa.

The Chairman: As do I, Senator Bolduc.

Le sénateur Milne: Ce n'était pas une question de témoin intimidé par la caméra. C'était pour un motif d'ordre juridique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Alors vous poursuivez la séance à huis clos, et ce n'est plus une séance publique. On ne peut pas faire les choses à moitié. Soit qu'on diffuse les délibérations publiques, soit qu'on se réunit à huis clos.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, je propose par conséquent ce qui suit:

Que le comité permette la diffusion par médias d'information électronique de ses délibérations publiques.

La présidente: Vous plaît-il, honorables sénateurs, d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Le sénateur Lynch-Staunton: Du moment que le terme «permettre» désigne une directive et non pas un caprice.

La présidente: Nous en avons terminé avec la motion. Elle a été adoptée.

Le sénateur Nolin: Pour en finir avec cette question, je me rappelle quand le comité des affaires juridiques a décidé de tenir ses délibérations sans la caméra. Nous examinions alors la Loi sur les jeunes délinquants.

Le sénateur Beaudoin: C'était un cas spécial.

Le sénateur Nolin: C'était un cas spécial, et la demande émanait de quelqu'un qui avait été condamné en vertu de la loi quand il était jeune.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il ne voulait pas que son témoignage soit enregistré.

Le sénateur Nolin: Exactement. Il était désigné sous le nom de M. X. et nous en avons convenu.

La présidente: Le point suivant à notre liste, sénateurs, porte sur l'horaire des séances régulières. J'ai réfléchi à la question, et j'aimerais vous faire une proposition. Mon raisonnement est que nous devrions nous accorder autant de temps que possible, parce que ce n'est pas le genre de sujet où nous voulons presser les témoins comme s'ils étaient sur un carrousel.

Le deuxième élément de mon raisonnement est que puisque notre comité a tellement de membres, si nous prévoyons la tenue des réunions aux heures normales des travaux des comités du Sénat, une bonne partie de nos membres auront des conflits d'horaire, quelle que soit l'heure qu'on prévoit. Par conséquent, j'ai pensé que nous pourrions nous réunir les lundis après-midi à 13 h 30 et en soirée, si c'est nécessaire, les jeudis soir de 19 heures à 22 heures, puis les vendredis matin de 9 heures à 12 heures. Bien évidemment, nous ne nous réunirons pas si aucun témoin n'a été convoqué, mais l'horaire que je propose nous permettrait un rendement maximum.

Le sénateur Bolduc: Pourquoi ne siégerions-nous pas les mardis, mercredis et jeudis soir? Certains sénateurs vivent hors d'Ottawa.

La présidente: Et j'en suis, sénateur Bolduc.

Senator Bolduc: I would agree that we sit and work 12 or 15 hours a day, but on Tuesdays, Wednesdays and Thursdays. That is my feeling. I am here at 7:30 in the morning.

The Chairman: The problem is that other committees meet in the evenings.

Senator Bolduc: Not on Tuesday, Wednesday and Thursday nights.

Senator Milne: On Wednesday nights, four of us sit on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: We could sit on Tuesday evenings, to avoid having to meet Friday mornings. I realize that we cannot get around Thursday evening meetings. Our colleague argues that to avoid Thursday meetings, we would need to meet on Tuesdays and Wednesdays. However, we could sit from 7 p.m. to 9 p.m. on Thursday evenings, rather than Friday mornings.

[English]

Senator Murray: I have a small point about the suggestion to have evening sittings begin at 7 p.m. Unless there is some good reason for starting that late, I believe we would be better off to start at 6 p.m. or even before that. What we do in some committees is bring in a meal at quarter after five and start at quarter to six. We do not want to interfere with the Senate itself, but perhaps we could begin at 6 p.m., or so, and bring a hot meal in, not sandwiches.

[Translation]

Senator Kinsella: Monday is a bit of problem for me because I teach a class at university on Mondays.

[English]

The Chairman: Senators, I have before me the committee timetable. Four committees sit on Tuesday evenings: Foreign Affairs, Agriculture, Fisheries and Energy.

Senator Bolduc: Foreign Affairs?

The Chairman: That is what it says here.

Senator Bolduc: When?

The Chairman: Tuesdays.

Senator Bolduc: In the afternoon.

[Translation]

The Chairman: When the Senate rises, but not before 5 p.m.

[English]

Senator Bolduc: Usually we are finished at 6 p.m. That is not a problem.

The Chairman: I do not know what the chair of that committee would think about that. Senator Kinsella was talking about Tuesday mornings also. Four committees sit at 9:30 on Tuesday mornings.

Le sénateur Bolduc: Je serais bien d'accord pour siéger et travailler de 12 à 15 heures par jour, mais les mardis, mercredis et jeudis. C'est ce que je préfère. Je suis ici dès 7 h 30 du matin.

La présidente: Le problème est que d'autres comités se réunissent en soirée.

Le sénateur Bolduc: Pas les mardis, mercredis et jeudis soir.

Le sénateur Milne: Les mercredis soir, nous sommes quatre à siéger au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: On pourrait siéger le mardi soir pour éviter de siéger le vendredi matin. Je comprends qu'on ne pourrait pas éviter le jeudi soir, mais ce serait toujours cela de pris. Notre collègue dit qu'il faudrait siéger les mardis et mercredis pour exclure le jeudi, mais le jeudi, les séances pourraient avoir lieu entre 19 et 22 heures plutôt que le vendredi matin.

[Traduction]

Le sénateur Murray: J'ai un petit argument à présenter à propos de la suggestion visant le début des réunions à 19 heures. À moins qu'il y ait de bonnes raisons de nous réunir aussi tard, je pense qu'il vaudrait mieux que nous commencions dès 18 heures, ou même avant. À d'autres comités, nous faisons venir un repas à 17 h 15, puis nous commençons nos travaux à 17 h 45. Nous ne voulons pas faire obstacle aux travaux du Sénat lui-même, mais peut-être pourrions-nous commencer à 18 heures, ou à peu près, et faire venir un repas chaud, pas des sandwiches.

[Français]

Le sénateur Kinsella: Le lundi, c'est difficile pour moi parce que j'enseigne à l'université tous les lundis.

[Traduction]

La présidente: Mesdames et messieurs, j'ai devant moi l'emploi du temps des comités. Il y a quatre comités qui siègent les mardis soirs: les Affaires étrangères, l'Agriculture, les Pêches et l'Énergie.

Le sénateur Bolduc: Les Affaires étrangères?

La présidente: C'est ce qu'il y a ici.

Le sénateur Bolduc: Quand?

La présidente: Les mardis.

Le sénateur Bolduc: En après-midi

[Français]

La présidente: À l'ajournement, pas avant 17 heures.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Généralement, nous avons terminé à 18 heures. Il n'y a pas de problème.

La présidente: Je ne sais pas ce qu'en penserait le président de ce comité. Le sénateur Kinsella parlait aussi du mardi matin. Quatre comités se réunissent à 9 h 30 le mardi matin.

[Translation]

Senator Kinsella: As a rule, I get into Ottawa at 8 o'clock.

[English]

The Chairman: Are you willing to leave this matter to the steering committee?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Next, under "Other Matters" —

Senator Prud'homme: The Senate has a bastion of independents who would be more than happy to replace any member of the committee, including the four who are not here today.

The Chairman: We understand.

Senator Milne: At any time?

The Chairman: Senators, I wish to raise one other matter. Any of you can raise other matters, if you wish. I wondered if we might adopt a motion for a policy that has become fairly common in a number of committees, which is that we agree that there will be no votes taken in the committee until all witnesses have been heard. Basically, the effect of this motion is to liberate us a little bit so that we are not constantly counting heads and worried about something happening if one of our members has ducked outside to make a phone call.

We have copies of such a motion as it has been adopted in other committees, and it is being distributed to members.

Senator Beaudoin: It says "before the witnesses"?

The Chairman: No votes shall be taken until we have heard the witnesses.

[Translation]

The committee can always change its mind by proceeding with another vote. It is normal for a committee to establish its own rules. However, this reflects our intent.

[English]

The wording of the motion is "any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in committee of the bill." This does not prevent us from holding votes as we go on to other matters. It just means that we do not find ourselves in the middle of hearings fussing about votes on amendments, or whatever.

Senator Lynch-Staunton: It also disposes of the need to have a non-government or non-opposition member the whole time.

The Chairman: In this case, I suspect most members will want to be here.

Would someone care to move this motion?

[Français]

Le sénateur Kinsella: Habituellement, j'arrive à Ottawa à 8 heures.

[Traduction]

La présidente: Voulez-vous laisser au comité directeur le soin de régler la question?

Des voix: Oui.

La présidente: Ensuite, sous «Autres points»...

Le sénateur Prud'homme: Il y a au Sénat un groupe de membres indépendants qui seraient trop heureux de prendre la place de n'importe quel membre du comité, y compris des quatre personnes qui sont absentes aujourd'hui.

La présidente: Je vois.

Le sénateur Milne: N'importe quand?

La présidente: Sénateurs, j'aimerais soulever une autre question. Ne vous gênez pas, si vous aussi en avez à soulever. Je me demandais si nous pourrions adopter une motion portant sur une politique qui est maintenant assez courante dans beaucoup de comités, selon laquelle nous convenons qu'aucun vote n'aura lieu au comité tant que tous les témoins n'auront pas été entendus. En fait, cette motion vise à nous libérer un peu pour que nous n'ayons pas à constamment compter les présences et nous préoccuper de ce qui peut arriver si l'un de nos membres s'est éclipsé momentanément pour aller faire un appel téléphonique.

On vous distribue en ce moment le texte de la motion que d'autres comités on adopté.

Le sénateur Beaudoin: Ça dit «avant les témoins»?

La présidente: Le comité ne vote sur aucune motion tant qu'il n'a pas entendu tous les témoins.

[Français]

Le comité peut toujours changer d'avis en faisant un autre vote. C'est normal que le comité fasse ses propres règles, mais comme procédure, c'est une expression de notre intention.

[Traduction]

Le texte dit «le comité ne considère aucune motion et ne vote sur aucune motion relative à la décision qu'il prendra au sujet du projet de loi C-20». Cela ne nous empêche pas de voter sur autre chose entre temps. C'est tout simplement pour ne pas nous retrouver au milieu des audiences à pinailler sur des motions d'amendements, ou quoi que ce soit d'autre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela nous dispense aussi de la nécessité de constamment nous assurer de la présence d'un membre qui ne représente pas le gouvernement ou d'un membre qui ne représente pas l'opposition.

La présidente: Dans ce cas-ci, je soupçonne que la plupart des membres du comité voudront être présents.

Est-ce que quelqu'un veut bien proposer l'adoption de cette motion?

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: I will let Senator Nolin have the floor.

The Chairman: The Honourable Senator Nolin moves:

That any consideration or votes on any motions dealing with the disposition in Committee of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, be held no earlier than at the completion of hearing of all witnesses.

Is it the pleasure of honourable senators to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Motion agreed to.

[English]

Is there any other item of business that any senator wishes to raise?

Senator Prud'homme: When do we start?

The Chairman: Do we have a budget?

Senator Nolin: No, but perhaps we should look at a budget if we want to have hot meals. Someone will have to pay for that.

The Chairman: The steering committee can cope with a budget, technically, but we have here a draft with an explanation of budget items in the two official languages.

Senator Murray, I think this constitutes a budget for hot lunches.

Senator Murray: Lunch, no.

The Chairman: Hot dinners.

Senator Murray: Dinnertime is dinnertime, and we must have something hot. A dinner is not bringing sandwiches in at dinnertime.

The Chairman: We are allowing a little more money for dinner than for lunch.

Senator Murray: Sorry, Senator Kroft. I know that might create some difficulties for you.

The Chairman: The budget committee approves of this proposal, which is interesting. Will someone move a motion to adopt this budget?

Senator Milne: I so move.

The Chairman: It is moved by Senator Milne that the budget, as presented, be adopted.

Senator Lynch-Staunton: Do I gather that we will have only seven days of hearings? Is that what I am reading here?

The Chairman: No, we can always come back for more money.

Senator Lynch-Staunton: I should like to have an indication of how long.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Je cède ma place au sénateur Nolin.

La présidente: Il est proposé par le sénateur Nolin:

Que le comité ne considère aucune motion et ne vote sur aucune motion relative à la décision qu'il prendra au sujet du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, tant que tous les témoins n'auront pas comparu.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

[Traduction]

Y a-t-il autre chose dont quelqu'un voudrait parler?

Le sénateur Prud'homme: Quand commençons-nous?

La présidente: Avons-nous un budget?

Le sénateur Nolin: Non, mais peut-être devrions-nous examiner le budget si nous voulons avoir des repas chauds. Il faudra bien que quelqu'un les paie.

La présidente: Le comité directeur peut régler la question du budget, techniquement, mais nous en avons ici une ébauche, avec une explication des postes du budget dans les deux langues officielles.

Sénateur Murray, je crois que ceci constitue un budget pour des déjeuners chauds.

Le sénateur Murray: Pas des déjeuners.

La présidente: Des dîners alors.

Le sénateur Murray: Un dîner est un dîner, et nous devons manger quelque chose de chaud. Des sandwiches, ce n'est pas un dîner.

La présidente: Nous prévoyons un peu plus d'argent pour les dîners que pour les déjeuners.

Le sénateur Murray: Désolé, sénateur Kroft. Je sais que cela peut vous compliquer la tâche.

La présidente: Le comité du budget approuve cette proposition, qui est intéressante. Quelqu'un veut-il proposer d'adopter le budget?

Le sénateur Milne: Je le propose.

La présidente: Le sénateur Milne propose l'adoption du budget tel que présenté.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que je comprends bien que nous n'aurons que sept jours d'audience? Est-ce bien ce que je lis ici?

La présidente: Non, nous pouvons toujours revenir à la charge pour demander plus d'argent.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais bien avoir une indication de la durée des audiences.

Senator Kroft: There is a more direct way of getting at this question.

Senator Lynch-Staunton: We should not ask for Supplementary Estimates; is that right?

The Chairman: If we meet only one evening a week, the committee could run for seven weeks.

Senator Lynch-Staunton: What is a reasonable timetable before this bill is reported to the chamber, if it gets that far?

The Chairman: I think the steering committee will have to look at that. We are all aware that summer approaches, and we must bear that in mind.

Senator Lynch-Staunton: The referendum does not, so I will not worry too much about the summer.

I am an *ex officio* member, so I do not get involved in the organization of the committee, although I will be here for the votes. How will you handle witnesses and receive names of proposed witnesses? When do you want them to appear and when do you expect the first meeting to be held?

The Chairman: I will answer those questions to the extent that I can.

I think it would be helpful if we could have our first meeting on the afternoon of Monday, May 29, whether or not the steering committee decides that we should meet regularly on Mondays. I say that because it is traditional practice to begin with the minister, and I know that the minister happens to be available that day. We can get him for a long session that afternoon, with ample time for questions and follow-up with officials. It is not easy to pin down a minister for that big a chunk of time, although I, like you, think this committee should take precedence.

Senator Hervieux-Payette: No. I think it is his priority, and he will be available whenever we want, period.

The Chairman: We do know that he is available then.

Senator Lynch-Staunton: You will not have to write letters to anyone.

The Chairman: We will continue this discussion with the steering committee. You asked when I would like to have the first meeting, and that is when I should like to have it.

Senator Kinsella: In the budget, we should have an item called "Travel," and it should be for an amount of \$1. It should be built into the budget.

Senator Hervieux-Payette: Travel for whom?

Senator Kinsella: If the committee decides that it needs to travel, and if we have a budget with no such line item, we must provide for that, even if it is just a \$1 amount. I do not see how a committee can submit a budget without a travel item when there may be such a demand.

The Chairman: Our terms of reference did not call for travel, Senator Kinsella.

Le sénateur Kroft: Il y a une façon plus directe de régler cette question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous ne devrions pas demander de budgets supplémentaires, n'est-ce pas?

La présidente: Si nous ne nous réunissons qu'un soir par semaine, le comité pourrait tenir sept semaines.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quel serait l'échéancier raisonnable pour la présentation de ce projet de loi à la Chambre, s'il se rend jusque là?

La présidente: Je crois qu'il faudra que le comité directeur y réfléchisse. Nous sommes tous conscients de l'approche de l'été et il faut en tenir compte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais pas du référendum. Je ne m'inquiéterais pas trop de l'été.

Je suis membre d'office du comité, donc je n'ai pas à me mêler de son organisation, bien que je serai présente pour les votes. Comment allez-vous procéder pour entendre les témoignages et recevoir les noms des témoins proposés? Quand voulez-vous qu'ils comparaissent et quand pensez-vous tenir votre première réunion?

La présidente: Je répondrai à ces questions dans la mesure où je le peux.

Je pense qu'il serait utile que nous puissions nous réunir dans l'après-midi du lundi 29 mai, quelle que soit la décision du comité directeur sur l'horaire des réunions. Je dis cela parce que je sais que la coutume veut qu'on commence avec le ministre, et je sais qu'il est libre ce jour-là. Il serait disponible pour une longue séance cet après-midi là, et nous aurions tout le temps voulu pour les questions et le suivi avec les représentants officiels. Il n'est pas facile d'avoir un ministre pour de si longues périodes, bien que je pense, comme vous, que ce comité devrait avoir priorité.

Le sénateur Hervieux-Payette: Non. Je pense que c'est une priorité, et qu'il devra se libérer au moment où nous le voulons, un point c'est tout.

La présidente: Nous savons cependant qu'il est disponible à ce moment-là.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous n'aurez pas à envoyer de lettres à quiconque.

La présidente: Nous poursuivrons cette discussion avec le comité directeur. Vous avez demandé quand j'aimerais tenir la première réunion, et je vous réponds que c'est à ce moment-là.

Le sénateur Kinsella: Dans le budget, nous devrions avoir un poste pour les «voyages», et il faudrait y attribuer la somme de 1 \$. Ce devrait être prévu au budget.

Le sénateur Hervieux-Payette: Des voyages pour qui?

Le sénateur Kinsella: Si le comité décidait qu'il lui faut se déplacer, et si le budget ne comporte pas de poste pour cela, nous devons le prévoir, même si ce n'est que 1 \$. Je ne vois pas comment un comité peut présenter un budget qui ne comporte pas de poste pour les voyages, alors que le besoin pourrait survenir.

La présidente: Notre mandat ne nous appelle pas à nous déplacer, sénateur.

Senator Kinsella: That is the decision of the committee.

The Chairman: The Senate did not authorize the committee to travel.

Senator Beaudoin: Is it not in our terms of reference?

Senator Kinsella: The bill has been referred to this committee. It is up to this committee to determine how it will conduct its business in examining the bill.

The Chairman: We will have to go back to the Senate, then, for an amendment to our terms of reference, at which point we will include a budget subclause.

Senator Kinsella: Why do we have to go back to the Senate to determine whether we decide to travel and to hear witnesses?

The Chairman: We are not authorized to travel.

Senator Kinsella: Where does it say that we are not authorized to travel? We are masters of our own conduct. If we deem that it necessary to hear a witness in Quebec City, that will be a decision that this committee will take.

Senator Murray: We may not want to do it in this fiscal year, however.

The Chairman: Are there any other comments?

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Holding a videoconference is a very interesting alternative. If we want to hear testimony from witnesses who cannot travel, then I do not see why we cannot hold a videoconference, since our government has the appropriate facilities in place in all major cities in the country.

[English]

Senator Kinsella: We may make a prior judgment that we will not travel, but what is on the table before us is a draft budget. We must put in our budget what is a reasonable contingency in terms of the expenses that this committee will incur to conduct its business.

Senator Prud'homme: I always listen attentively when precedents are created. I just heard Senator Hervieux-Payette, who is an astute person, say that it may not be necessary to travel now because videoconference technology is available to us. We could hear witnesses by satellite or otherwise.

Having had to go through that pain and having fallen into that trap, once you accept to travel by air, the precedent is that you have accepted to travel, period. You must be extremely careful. If you say that you will listen to a witness from Newfoundland who would like to be heard via satellite, I can see the clerk immediately looking into the precedent. I may be wrong, but there is a doubt.

Le sénateur Kinsella: C'est au comité d'en décider.

La présidente: Le Sénat n'a pas autorisé le comité à se déplacer.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas prévu dans nos attributions?

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi a été renvoyé au comité. C'est au comité de décider comment il procédera pour examiner le projet de loi.

La présidente: Nous devons nous adresser à nouveau au Sénat, alors, pour apporter un amendement à notre mandat, et à ce moment-là nous pourrions faire ajouter un poste au budget.

Le sénateur Kinsella: Pourquoi devrions-nous revenir devant le Sénat pour déterminer si nous décidons de voyager pour entendre des témoins?

La présidente: Nous ne sommes pas autorisés à voyager.

Le sénateur Kinsella: Où est-il indiqué que nous ne sommes pas autorisés à voyager? Nous sommes maîtres de nos actes. Si nous jugeons nécessaire d'entendre un témoin à Québec, c'est au comité d'en décider.

Le sénateur Murray: Peut-être vaudrait-il mieux l'éviter pendant cette année financière, cependant.

La présidente: Y a-t-il d'autres observations?

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: La vidéoconférence est une alternative très intéressante. Si l'on veut faire comparaître des témoins qui ne peuvent pas voyager ou qui ont de la difficulté à se déplacer, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas les entendre par vidéoconférence étant donné que notre gouvernement a des installations dans toutes les grandes villes du pays.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Nous pensons peut-être ne pas avoir à nous déplacer, mais ceci est une ébauche de budget. Nous devons prévoir dans notre budget les dépenses éventuelles que le comité pourrait avoir à faire pour s'acquitter de son mandat.

Le sénateur Prud'homme: J'ai toujours l'oreille attentive lorsqu'on crée des précédents. Je viens d'entendre le sénateur Hervieux-Payette, qui est une personne bien avisée, dire que nous n'aurions pas forcément à nous déplacer puisque la technologie des vidéoconférences nous est accessible. Nous pourrions entendre les témoignages par l'entremise des satellites, ou autrement.

J'ai déjà connu cette misère après être tombé dans le piège; une fois que vous acceptez de prendre l'avion, le précédent est créé, vous avez accepté de voyager, c'en est fini. Il faut être extrêmement prudents. Si vous dites que vous entendrez un témoin de Terre-Neuve qui aimerait présenter son témoignage par communication satellite, j'imagine très bien le greffier envisager cela comme un précédent. Peut-être que je me trompe, mais le doute demeure.

The Chairman: Do you have a second point, Senator Prud'homme?

Senator Prud'homme: Second, I am happy that the bill passed today on second reading. I wonder why we had second reading when everything seems to be decided. We already know who the witnesses will be, and so on.

The Chairman: No, we do not.

Senator Nolin: No, we do not.

Senator Prud'homme: The first witness.

Senator Beaudoin: The minister, yes.

The Chairman: If I might revert to the motion establishing this committee, it gives us the power to send for persons, papers and records and to examine witnesses. It does not say "in person."

Teleconferencing would be considered examination rather than travel. The motion states that we be authorized to permit coverage by electronic media and that we have the power to retain the services of professional, clerical, stenographic and such other staff, period.

The latest suggestion, which was not a formal motion, is that this item be sent back to the steering committee, which is where it would normally have been considered. Are we in agreement with that suggestion?

Hon. Senators: Yes.

[Translation]

Senator Gill: Further to what Senator Bolduc said, I propose that we meet over three days. He is right in saying that it is not always easy for us to travel, particularly when we must deal with small carriers. I would not want to have to arrive here on Sunday for a Monday evening meeting.

Senator Bolduc: My schedule is fully booked for the 29th. We need to realize that this is not our full-time occupation. I will not work five days a week at this rate. You do not know me!

Senator Gill: It would be convenient for me if we met over three days, if at all possible.

The Chairman: I am going to pass around a piece of paper. For those of you who rely on public transportation — unlike yours truly who travels by car from Montreal — could you please write down the times when you can catch an Air Canada flight or VIA train to Ottawa. For example, the flight that Senator Kroft takes usually arrives in Ottawa around the noon hour. If we were to decide to meet on Monday mornings, then the scheduling would pose a major problem for Senator Kroft. However, he could attend meetings scheduled for Monday afternoon. Do you see what I mean? We need to agree on a sitting schedule this evening.

La présidente: Avez-vous une deuxième observation à faire, monsieur le sénateur?

Le sénateur Prud'homme: Deuxièmement, je suis heureux que le projet de loi ait été adopté aujourd'hui à la deuxième lecture. Je me demande pourquoi il y a eu deuxième lecture alors que tout semblait déjà décidé. Nous savons déjà qui seront les témoins, et cetera.

La présidente: Non, c'est faux.

Le sénateur Nolin: Non, nous ne le savons pas.

Le sénateur Prud'homme: Le premier témoin, du moins.

Le sénateur Beaudoin: Le ministre, oui.

La présidente: Si je peux nous reporter à la motion de création du comité, elle nous donne le pouvoir d'envoyer chercher des gens, des documents et des dossiers, et d'interroger des témoins. Rien ne dit «en personne».

La téléconférence serait considérée comme un interrogatoire, et non pas un voyage. La motion dit bien que nous sommes autorisés à permettre la diffusion de nos délibérations par les médias électroniques et que nous avons le pouvoir de retenir les services de personnel professionnel, d'employés de bureau, de sténographes et d'autre personnel, un point c'est tout.

La dernière suggestion, qui n'est pas une motion formelle, veut que la question soit renvoyée au comité directeur, qui, normalement, devrait l'examiner. Sommes-nous d'accord avec cette suggestion?

Des voix: Oui.

[Français]

Le sénateur Gill: Suite à la remarque du sénateur Bolduc, j'aimerais recommander que nos rencontres soient étalées sur trois jours. Il a raison, on doit voyager et ce n'est pas toujours facile, surtout quand on fait affaires avec des petites compagnies de transport. Je ne voudrais pas arriver ici le dimanche pour être prêt le lundi soir.

Le sénateur Bolduc: Le 29, j'ai déjà des engagements précis durant toute la journée. Nous avons aussi des agendas. Ce n'est pas un travail à plein temps ici, il faudrait bien être conscient de cela. Je ne travaillerai pas à ce prix cinq jours par semaine. Vous ne me connaissez pas!

Le sénateur Gill: Dans la mesure du possible, cela ferait mon affaire si on pouvait concentrer les séances sur trois jours.

La présidente: On va faire circuler un petit bout de papier. Ceux d'entre vous qui voyagez en utilisant le transport public — pas comme moi qui viens de Montréal en voiture —, donnez-nous les heures où Air Canada ou VIA Rail peuvent vous emmener à Ottawa. Par exemple, l'avion que prend le sénateur Kroft arrive normalement ici vers midi. Si on décidait de se réunir le lundi matin, pour lui, cela deviendrait un grand problème. Cependant, le lundi après-midi, il pourrait être présent. Voyez-vous ce que je veux dire? Il faut décider ce soir à quel moment on va siéger.

[English]

Senator Milne: I should like to point out that I would prefer to have as many meetings as quickly as possible so that we are not sitting on this particular matter throughout the summer.

The Chairman: The month of July looms, yes.

Is there any other matter that any other senator wishes to raise?

[Translation]

Senator Nolin: Speaking of which, we cannot predict the testimony of witnesses. Some made their views known to the House of Commons — and I have read their testimony — but we may hear from other people. We may decide that we need to hold more hearings, or even that after a few days of meetings, we have heard from a sufficient number of witnesses. I am not ready to finalize all of the details as quickly as possible. If we want our hearings to be viewed as a credible exercise, we must not limit ourselves to 10 minutes of testimony followed by a 20-minute question period, as was the case in the House of Commons. I will not accept that. If, at some point along the way, we decide that we need to delve deeper into certain subjects, than I think we should be entirely free to do so. I really do not want to sit this summer, but I am prepared to continue working if necessary.

The Chairman: I am confident that all committee members want to approach their work in a conscientious manner. We are not alone in taking holidays in the summer. The witnesses do as well.

Senator Nolin: In my opinion, we should not have to contend with time constraints. We should be primarily concerned about doing a thorough, proper and credible review of the proposed legislation. We must take all the time we need to examine this bill.

The Chairman: We all want to do an excellent job within a reasonable period of time.

[English]

The Chairman: If there are no other matters, I wish to thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Milne: J'aimerais souligner que je préférerais qu'il y ait un maximum de réunions le plus vite possible pour que toute la question ne soit pas en suspens pendant tout l'été.

La présidente: Il est vrai que le mois de juillet approche vite.

Y a-t-il autre chose dont quelqu'un voudrait parler?

[Français]

Le sénateur Nolin: Sur ce dernier point, on ne peut pas prévoir ce que nos témoins vont nous dire. Il y a des témoins qui ont été entendus à la Chambre des communes, — j'ai déjà pris connaissance de leurs témoignages — mais on peut entendre d'autres témoins. On peut arriver à la conclusion qu'on doit avoir des audiences plus longues ou encore, que nous avons, après quelques jours, entendu suffisamment de témoins. Je ne suis pas prêt à dire qu'on devrait tout ficeler cela le plus rapidement possible. Selon moi, si on veut avoir des audiences crédibles, on doit couvrir tout le terrain et ne pas se satisfaire de témoignages de 10 minutes suivis d'une période de questions de 20 minutes comme cela a été le cas à la Chambre des communes. Je n'accepterai pas cette situation. Si on découvre pendant l'étude en comité de ce projet de loi qu'on doit approfondir certaines questions, je pense qu'on doit avoir toute la latitude pour le faire. J'aimerais également ne pas siéger cet été, mais s'il le faut, je suis prêt à le faire.

La présidente: Je suis certaine que tous les membres de ce comité veulent faire un travail consciencieux. Nous ne sommes pas les seuls à prendre des vacances en été, les témoins aussi.

Le sénateur Nolin: À mon avis, nous ne devons pas être poussés par le temps. Ce qui doit nous pousser, c'est la rigueur et la qualité de notre examen. Nous sommes capable de procéder à un examen rigoureux et crédible. Nous devons prendre le temps qu'il faut pour étudier ce projet de loi.

La présidente: Nous voulons tous faire un travail de très haut calibre et ce, dans un laps de temps raisonnable.

[Traduction]

La présidente: Puisqu'il n'y a plus rien à ajouter, je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, May 29, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 1:35 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

OTTAWA, le lundi 29 mai 2000

Le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec se réunit aujourd'hui à 13 h 35 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you, including our television audience, to these hearings.

We begin today with our consideration of Bill C-20, an act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[Translation]

The bill was passed by the House of Commons on March 15 and was read in the Senate for the first time on March 21. It was then read a second time on May 18, which meant the Senate approved the bill in principle. Bill C-20 was then referred to a special committee for in-depth study.

[English]

That consideration continues today with the appearance of the Honourable Stéphane Dion, President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs. Mr. Dion will give an opening statement, after which senators may question him.

The committee will hold another meeting later today to hear from two constitutional law professors, Mr. Patrick Monahan of Osgoode Hall Law School and Mr. Patrice Garant of Laval University. Other witnesses will be heard in the coming days and weeks.

[Translation]

Once the committee has heard from all the witnesses it has selected, it will proceed to clause-by-clause study of the bill. At that time, the committee will decide whether to adopt the bill in its present form, if it recommends any amendments or if it recommends not to proceed with the bill. The committee will then report its decisions to the Senate for consideration.

[English]

Minister, we are very glad that you are here. We thank you for coming. Please proceed with your presentation.

[Translation]

Mr. Stéphane Dion (President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs: Thank you very much for inviting me to appear before the committee. It is an honour to be here. I would like to start by introducing my officials. First is Mr. George Anderson, the Deputy Minister of Intergovernmental Affairs. Mr. Anderson has been working with me on these issues for close to four years now. Next is Ms Mary Dawson, the Associate Deputy Minister at the Department of Justice. A number of you know her, because she has been working on the Canadian Constitution for much more than four years. She has a great deal of experience on all these issues. Finally, this is my legislative assistant, Mr. Geoffroi Montpetit.

[Traduction]

La présidente: Sénateurs, le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20 est maintenant en séance. Je souhaite la bienvenue à nos audiences à vous tous, y compris aux téléspectateurs.

Nous entreprenons aujourd'hui l'examen du projet de loi C-20. Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[Français]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour qu'il en fasse une étude approfondie.

[Traduction]

Notre examen s'effectuera aujourd'hui en compagnie de M. Stéphane Dion, président du conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales. M. Dion fera une déclaration liminaire, après quoi les sénateurs pourront lui poser des questions.

Le comité tiendra une autre séance plus tard dans la journée pour entendre deux constitutionnalistes, MM. Patrick Monahan de la faculté de droit d'Osgoode Hall et Patrice Garant de l'Université Laval. D'autres témoins seront entendus dans les jours et les semaines à venir.

[Français]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. À ce moment, le comité décidera s'il adopte le projet de loi tel quel, s'il recommande des amendements ou s'il recommande de ne pas donner suite au projet de loi. Le comité fera ensuite rapport de ses décisions au Sénat pour sa considération.

[Traduction]

Monsieur le ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui. Nous vous remercions d'être venu. Je vous cède la parole.

[Français]

M. Stéphane Dion, président du conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales: Merci beaucoup, madame la présidente, de m'avoir invité, c'est un honneur pour moi. Je voudrais d'abord vous présenter mes collaborateurs. Premièrement, M. George Anderson, sous-ministre des Affaires intergouvernementales. M. Anderson travaille avec moi sur ces questions depuis maintenant plus de quatre ans. Deuxièmement, Mme Mary Dawson, sous-ministre déléguée au ministère de la Justice. Plusieurs d'entre vous la connaissez puisqu'elle travaille sur la Constitution canadienne depuis beaucoup plus de quatre ans. Elle a une vaste expérience sur toutes ces questions. Et enfin, M. Geoffroi Montpetit, mon adjoint législatif.

Honourable Senators. I could not give a better description than some of you already have of the rationale for Bill C-20, which gives effect to the requirement for clarity set out by the Supreme Court of Canada in its opinion of August 20, 1998 in the *Reference re Quebec's Secession*). As Senator Lise Bacon so aptly put it on April 11, the object is to ensure "that the rights of every Canadian are respected". The Clarity Bill gives effect to the opinion of the Court only with respect to the obligations incumbent upon the Government of Canada. Indeed the bill states the obvious: the Government of Canada must not enter into negotiations on secession in the absence of clear support for secession.

[English]

By approving this bill, the Senate would make it possible to establish a framework that would prevent any federal government from entering into negotiations following a referendum on secession unless a clear majority of the voters of a province had expressed their will to secede in response to a clear question. The question would have to make clear that the province would actually cease to be part of Canada and that it was not merely a desire to explore such a possibility. It could not obscure the issue by mixing independence with other questions such as political or economic association or partnership. In other words, Bill C-20 articulates, in a manner completely consistent with the court's opinion, both guidelines and procedures for establishing clarity.

Honourable senators, for several weeks now you have been debating the clarity bill and thus Canadians' rights to Canada. Your deliberations have been inspired by the demanding quest for democracy and justice that so characterizes our country. Thanks to your support, the clarity bill is now at the committee stage, but a number of you have expressed some concerns, which I believe can be categorized within four fundamental questions.

First, is Canada indivisible? Second, what is the legal import of the Supreme Court's opinion of August 20, 1998? Are we bound to respect it, given that it is an opinion rather than an ordinary judgment? Third, is the clarity bill relevant, given that the Government of Quebec says that it will not heed it? Fourth, does the bill allow the Senate to play its role? With your permission, I shall proceed to give the government's answer to these four questions, in that order.

[Translation]

I will be quite prepared to discuss other subjects such as minorities or Aboriginal people during the question period. Since I was asked to make a brief statement, I will limit my remarks to the four questions that I think are at the heart of your discussions over the past few weeks.

The first question is: is Canada indivisible? I understand that deep attachment to our country that makes us hope it will never have to be divided. I share it as well. However, the fact is that

Honorables sénateurs, je ne saurais mieux décrire que certains d'entre vous l'avez fait la raison d'être du projet de loi C-20 donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis du 20 août 1998 sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Cette raison d'être, comme l'a si bien exprimée le sénateur Lise Bacon le 11 avril dernier, est «que les droits de chaque Canadien soient respectés». Le projet de loi sur la clarté donne effet à cet avis de la cour en ce qui a trait aux seules obligations qui reviennent en propre au gouvernement du Canada. En fait, le projet de loi énonce une évidence: le gouvernement du Canada ne doit pas entreprendre de négocier une sécession en l'absence d'un appui clair pour la sécession.

[Traduction]

En approuvant ce projet de loi, le Sénat permettrait que soit fixé un cadre qui empêcherait tout gouvernement fédéral d'engager des négociations sur la sécession suivant un référendum sur la sécession, à moins qu'une majorité claire des électeurs d'une province aient exprimé leur volonté de se séparer en réponse à une question claire. La question devrait énoncer clairement que la province cesserait de faire partie du Canada et qu'il ne s'agirait pas simplement d'une volonté d'explorer une telle possibilité. Elle ne devrait pas rendre ambiguë la notion de sécession en l'assortissant à d'autres comme celles d'association ou de partenariat politique ou économique. En d'autres termes, le projet de loi C-20 précise, d'une façon tout à fait conforme à l'avis de la cour, tant les lignes directrices que les procédures pour la détermination de la clarté.

Honorables sénateurs, depuis plusieurs semaines maintenant vous débattiez de ce projet de loi, et donc du droit des Canadiens sur le Canada. C'est inspiré par cette recherche exigeante de démocratie et de justice, qui caractérise tant notre pays, que vous avez mené vos discussions. Grâce à votre appui, le projet de loi sur la clarté en est maintenant à l'étape de l'étude en comité. Mais plusieurs d'entre vous avaient exprimé certaines préoccupations. Celles-ci m'apparaissent pouvoir être regroupées en quatre interrogations fondamentales:

Premièrement, le Canada est-il indivisible? Deuxièmement, quelle est la portée juridique de l'avis de la Cour suprême du 20 août 1998? Est-on tenu de le respecter étant donné qu'il s'agit d'un avis et non d'un jugement ordinaire? Troisièmement, le projet de loi sur la clarté est-il applicable étant donné que le gouvernement du Québec affirme qu'il n'en tiendra aucunement compte? Quatrièmement, le projet de loi permet-il au Sénat de jouer le rôle qui est le sien? Permettez que je donne, dans l'ordre, la réponse du gouvernement à ces quatre interrogations.

[Français]

Je serai très ouvert, lors de la période des questions, pour discuter d'autres sujets, que ce soit des minorités ou des autochtones. Comme on m'a demandé de faire un court exposé, je me limiterai donc aux quatre questions qui m'apparaissent être au coeur des débats que vous avez menés depuis quelques semaines.

La première question: le Canada est-il indivisible? Je comprends, pour l'avoir éprouvé moi-même, cet attachement profond à notre pays qui nous fait espérer que jamais le Canada

Canada is not indivisible from a legal standpoint. The Supreme Court has confirmed that.

Essentially the Supreme Court has confirmed that Canada is divisible, but not in any which way. Secession is legally possible only on condition that it be effected within the framework of the constitutional amending process. As the Court noted in paragraph 84 of its opinion:

The fact that those changes would be profound, or that they would purport to have a significance with respect to international law, does not negate their nature as amendments to the Constitution of Canada.

Anyone who intends to respect the Supreme Court's opinion, as I am sure Senator Joyal does, must acknowledge that Canada is divisible. Otherwise, the Court would not have confirmed the position of the Government of Canada that secession could be effected by an amendment to the Constitution. Nor would it have concluded that there would be an obligation to enter into negotiations on secession in the event of clear support for secession.

However, in addition to the legal aspect, let us consider the moral aspect. Is it really possible for a democratic State to retain a population that would clearly want to leave? I know that in Canada there is not a single major political party that has said it wants to keep Quebecers in Canada against their clearly expressed will.

If we Canadians acknowledge that our country is divisible, it is not because we feel that our citizenship carries with it any fewer values than that of other countries. On the contrary, we value the fact that we belong to Canada so highly that we find it inconceivable that our belonging could be based on anything other than voluntary adherence. Our political culture leads us to conclude that our country makes sense only if it is based on mutual consent.

In my written text, you will find quotations from various political actors confirming that Canada's political culture is based on mutual consent. That includes the comment made by Mr. Rock when he announced to the House of Commons his decision to go to the Supreme Court on the issue of unilateral secession.

In short, from both a legal and moral viewpoint, one cannot say that Canada is indivisible. However, its divisibility would be acceptable only under conditions of justice and clarity. That is the state of the law, and that is what our political culture calls for.

The second question is: But must this opinion by the Court be respected? The Government of Canada's answer is yes.

[English]

But must this opinion of the court be respected? The Government of Canada's answer is yes. Some of you have suggested that the Government of Canada should simply ignore the Supreme Court's opinion in the *Reference re Secession of Quebec* since it is an advisory opinion and not a binding judgment. I have a summation of your debates in my written speech, but since you know what you have said, let me give our answer.

n'aura à être divisé. Mais le fait est que le Canada n'est pas indivisible sur le plan juridique. La Cour suprême l'a confirmé.

Essentiellement, la Cour suprême nous a confirmé que le Canada était divisible mais pas n'importe comment. La sécession n'est légalement possible qu'à condition qu'elle soit faite dans le cadre du processus d'amendement constitutionnel. Comme la cour l'a fait valoir, dans son avis, au paragraphe 84, je cite:

Le fait que ces changements seraient profonds, ou qu'ils prétendraient avoir une incidence en droit international, ne leur retire pas leur caractère de modifications de la Constitution du Canada.

Quiconque entend respecter l'avis de la Cour suprême, ce qui, j'en suis persuadé, est le cas du sénateur Joyal, doit donc admettre que le Canada est divisible. S'il en était autrement, la cour n'aurait pas confirmé la position du gouvernement du Canada à l'effet que la sécession pouvait être effectuée par un amendement à la Constitution. La cour n'aurait pas non plus conclu à l'existence de l'obligation d'entreprendre des négociations sur la sécession en cas d'appui clair à la sécession.

Cependant, en plus de l'aspect juridique, considérons, s'il vous plaît, l'aspect moral. Est-il vraiment possible pour un état démocratique de retenir une population qui voudrait clairement le quitter? Je sais qu'au Canada, il n'est pas un seul parti politique important qui ait déclaré vouloir retenir les Québécois dans le Canada contre leur volonté clairement exprimée.

Si nous les Canadiens admettons la divisibilité de notre pays, ce n'est pas parce que nous jugeons notre citoyenneté moins empreinte de valeur que celle des autres pays. Au contraire, c'est que nous estimons notre appartenance au Canada au point que nous pouvons concevoir que cette appartenance puisse reposer sur autre chose que l'adhésion volontaire. Notre culture politique nous amène à conclure que notre pays n'a de sens que dans le consentement mutuel.

Dans la partie écrite de mon texte, vous trouverez différentes citations d'acteurs politiques confirmant que telle est la culture politique au Canada, le consentement mutuel, y compris ce qu'a dit le ministre Rock, au moment où il a fait connaître à la Chambre des communes sa décision d'aller en Cour suprême sur la sécession unilatérale.

En somme, tant sur le plan juridique que moral, on ne peut pas dire que le Canada est indivisible. Mais sa divisibilité ne serait acceptable que dans des conditions de justice et de clarté. Tel est l'état du droit, tel le veut notre culture politique.

La deuxième question: est-t-on tenu de respecter l'avis de la cour? La réponse du gouvernement du Canada est oui.

[Traduction]

Mais cet avis de la Cour doit-il être respecté? La réponse du gouvernement du Canada est oui. Certains d'entre vous ont suggéré que le gouvernement du Canada ne devrait tout simplement pas tenir compte de l'avis de la Cour suprême sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, puisqu'il ne s'agit que d'un avis et non d'un jugement ayant force obligatoire. J'ai un résumé de vos débats dans mon texte, mais comme vous savez ce que vous avez dit, laissez-moi vous donner notre réponse.

[Translation]

The fact is that an opinion rendered by the Supreme Court in a reference is, for all practical purposes, binding on the lower courts.

[English]

As Dean Peter Hogg has written: "In practice, reference opinions are treated in the same way as other judicial opinions."

[Translation]

Professors Henri Brun and Guy Tremblay stressed that, "the opinion" expressed in a reference "is in reality a true judgment." The same view has been expressed by Professors François Chevrete and Herbert Marx:

Advisory opinions have the value of a precedent in practice, if not in theory.

[English]

Professor Patrick Monahan, from whom you will hear later today, for his part notes that these advisory opinions have always been treated as binding by the federal and provincial governments.

[Translation]

The Supreme Court's opinion of August 20, 1998, applies to all constitutional actors in Canada. The Government of Canada stated its intention to respect it fully in its entirety. While it is unfortunate that the Quebec government has not chosen to do the same, this does not change the fact that the opinion has legal consequences for both the Quebec government and for the Government of Canada.

That leads me to my third question, which is whether the bill is relevant, if ever it were to be passed into law, given that the Government of Quebec has said that it would not abide by the Clarity Act and would not take it into account at all.

To date, the Government of Quebec has declared that it would ignore the Clarity Act and would not respect the Supreme Court's opinion. It maintains that a majority for the Yes side, however small, in response to a question as unclear as that asked in 1995, referring to sovereignty with an offer of partnership, would oblige the Government of Canada to agree to secession.

"C-20 could not do anything to stop that," my counterpart in the Government of Quebec, the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs, Mr. Joseph Facal, said on May 2. Also, some Senators have expressed scepticism about the relevance of Bill C-20. For example, Senator Rivest stated on March 23:

The Parti Québécois, regardless of this bill, will continue to promote sovereignty-association.

Senator Nolin made the same argument in his comments. It is true that Bill C-20, as Senator Rivest himself acknowledges, does not in any way infringe on the prerogatives of the Quebec National Assembly and leaves it free to determine the wording of any question it might want to ask in a provincial referendum. The

[Français]

Le fait est qu'un avis rendu par la Cour suprême dans le cadre d'un renvoi lie, à toutes fins utiles, les tribunaux inférieurs.

[Traduction]

Comme l'a écrit le doyen Peter Hogg: «En pratique, les avis faisant suite à un renvoi sont considérés de la même façon que tout autre jugement.»

[Français]

Les professeurs Henri Brun et Guy Tremblay soulignent que l'opinion émise dans le cadre d'un renvoi «est en réalité un véritable jugement». Le même point de vue est exprimé par les professeurs François Chevrete et Herbert Marx:

Les avis consultatifs ont la valeur de précédent en pratique sinon en théorie.

[Traduction]

Le professeur Patrick Monahan, que vous entendrez plus tard aujourd'hui, observe de son côté que ces avis «ont toujours été considérés par les gouvernements fédéral et provinciaux comme ayant force obligatoire».

[Français]

L'avis de la Cour suprême du 20 août 1998 s'applique à tous les acteurs constitutionnels au Canada. Le gouvernement du Canada a déclaré son intention de le respecter pleinement, en son entièreté. Bien qu'il soit déplorable que le gouvernement du Québec n'ait pas choisi d'en faire autant, cela ne change en rien le fait que l'avis de la cour a des conséquences juridiques pour le gouvernement du Québec comme pour le gouvernement du Canada.

Cela m'amène à ma troisième question, à savoir si ce projet de loi est applicable, si jamais il devenait loi, dans la mesure où le gouvernement du Québec a dit qu'il ne respecterait pas cette loi sur la clarté et n'en tiendrait aucunement compte.

Jusqu'à présent, le gouvernement du Québec a, en effet, affirmé qu'il ignorerait la Loi sur la Clarté et qu'il ne respecterait pas l'avis de la Cour suprême. Il maintient que l'obtention d'une majorité pour le OUI, si faible soit-elle, en réponse à une question aussi confuse que celle de 1995 portant sur la souveraineté avec offre de partenariat, obligerait le gouvernement du Canada à accepter la sécession.

«Le projet de loi C-20 n'y pourra rien», a affirmé le 2 mai dernier, mon homologue du gouvernement du Québec, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Joseph Facal. Aussi, quelques sénateurs se sont dit sceptiques quant à l'applicabilité du projet de loi C-20. Par exemple, le sénateur Rivest s'est déclaré d'avis, le 23 mars dernier, je cite:

Le Parti québécois, peu importe ce projet de loi, va continuer de proposer la souveraineté-association.

Dans l'intervention du sénateur Nolin, nous retrouvons le même argument. Il est vrai que le projet de loi C-20, comme le reconnaît lui-même le sénateur Rivest, n'empiète en rien sur les prerogatives de l'Assemblée nationale et laisse l'Assemblée nationale libre de déterminer le libellé de toute question qu'elle voudrait poser dans

Clarity Bill does not set guidelines for a provincial referendum; it sets guidelines for the Government of Canada. It prohibits the Government of Canada from undertaking negotiations on secession unless there is clear support for secession.

It would be impossible to conclude that such clear support existed on the basis of such an unclear question as that in the 1995 referendum. Bill C-20 states that if there is no clarity then there is no negotiation. And if there is no negotiation, there is no secession.

To this, some senators respond that a separatist government could declare independence unilaterally and, through this means, obtain international recognition. Doesn't the Supreme Court itself in its opinion, Senator Beaudoin argued on April 10, contemplate the possibility that secession "may come about illegally, indirectly, if I can put it that way, and based on international recognition?"

So, does this mean that the Clarity Bill is useless? Should we not we resign ourselves to working according to the unclear rules decreed by the PQ government, while disregarding the right Quebecers have to Canada?

[English]

Senator Kinsella, in a statement he made on March 30, asked the following question: "The court has told us in black and white that a UDI secession is still a possibility. If it is still a possibility, then of what benefit is this law?" I will try to answer that, senator. It is a rather curious line of reasoning, tantamount to saying that, since it is always possible to break the law, there is no point in having any laws at all. No, no, please. There is no reason to take on such an attitude of resignation that is so contrary to the rights and interests of citizens.

One must realize the extent to which, in a democratic country such as Canada, a unilateral declaration of independence would not only be incompatible with constitutional and international law, but would also be impossible in practice. Such a move would be irresponsible, inapplicable and doomed to failure.

Bill C-20 will apply in practice while a unilateral declaration of independence would not. Let me explain why.

[Translation]

Bill C-20 will apply in practice, while a unilateral declaration of independence would not. Let me explain why.

To be sure, the Court cannot rule out *a priori* the possibility of a separatist government being so irresponsible as to act in a way that is "contrary to the rule of law" by attempting unilateral secession. However, the court clearly established that such a unilateral move would have no basis either in international law or under Canada's Constitution. The secession of a province would require a constitutional amendment (paragraph 97), "which perforce requires negotiation" (paragraph 84), "principled negotiation with other participants in Confederation within the existing constitutional framework" (paragraph 149). An attempt at

le cadre d'un référendum provincial. Le projet de loi sur la clarté n'encadre pas un référendum provincial, il encadre le gouvernement du Canada. Il interdit au gouvernement du Canada d'engager des négociations sur la sécession en l'absence d'un appui clair à la sécession.

Il serait impossible de conclure à l'existence d'un tel appui clair sur la base d'une question aussi confuse que celle du référendum de 1995. Pas de clarté, pas de négociation, énonce le projet de loi C-20. Et pas de négociation, pas de sécession.

À cela, certains sénateurs répondent qu'un gouvernement indépendantiste pourrait déclarer unilatéralement l'indépendance et obtenir par ce moyen la reconnaissance internationale. La Cour suprême elle-même, dans son avis, a avancé le sénateur Beaudoin, le 10 avril, n'envisage-t-elle pas que la sécession puisse «arriver de façon illégale, indirecte, si je puis dire, et en se basant sur une reconnaissance internationale»?

Le projet de loi sur la clarté serait-il alors inutile? Ne faudrait-il pas nous résigner à travailler selon les règles confuses édictées par le gouvernement péquiste, au mépris du droit que les Québécois détiennent sur le Canada?

[Traduction]

Le 30 mars dernier, le sénateur Kinsella a posé la question: «La cour nous a dit noir sur blanc qu'une sécession résultant d'une déclaration unilatérale d'indépendance pouvait toujours se produire. Si c'est le cas, à quoi donc cette loi sert-elle?» Je vais essayer de répondre à la question, monsieur le sénateur. Curieux raisonnement, qui revient à dire que, puisqu'il est toujours possible de contrevenir au droit, il est inutile d'avoir les lois. Non, non, je vous en prie. Il n'y aucune raison d'adopter une telle attitude de résignation aussi contraire aux droits et aux intérêts des citoyens.

Il faut réaliser à quel point une déclaration unilatérale d'indépendance dans un pays démocratique comme le Canada serait non seulement incompatible avec le droit constitutionnel et le droit international, mais en plus, irréalisable en pratique.

Le projet de loi C-20 est tout à fait applicable. C'est la déclaration unilatérale d'indépendance qu'il ne l'est pas. Laissez-moi vous expliquer pourquoi.

[Français]

Le projet de loi C-20 est tout à fait applicable. C'est la déclaration unilatérale d'indépendance qui ne l'est pas. Laissez-moi vous expliquer pourquoi.

Bien sûr, la cour ne peut écarter *a priori* la possibilité qu'un gouvernement indépendantiste se montre irresponsable au point d'agir de façon «contraire à la primauté du droit» en procédant à une tentative de sécession unilatérale. Mais la cour établit clairement qu'une telle tentative unilatérale ne serait pas fondée en droit international ou en vertu de la Constitution du Canada. La sécession d'une province nécessiterait une modification de la Constitution, (paragraphe 97), «qui exige forcément une négociation» (paragraphe 84), des négociations «fondées sur des principes, avec les autres participants à la Confédération, dans le

unilateral secession would not be “under colour of a legal right” (paragraph 144), and would take place in a context in which Canada would be entitled “to the protection under international law of its territorial integrity” (paragraph 130).

What does this mean? This means that the government of a province does not have the right to unilaterally proclaim itself the government of an independent State. Such a right is not recognized under either Canadian constitutional law or international law. It has no such right, either before or during negotiations; nor would it have any more right to do so should negotiations break down. One must read paragraph 97.

If such a government did try to proclaim independence unilaterally, with all the risks that such an action would entail, it would not be “under colour of a legal right”. In my written text, I explain the very concrete problems that would have to be dealt with by a government that attempted unilateral secession without legal authority, while millions of citizens demanded to remain Canadians, and who would be entitled to remain Canadians.

I can summarize the argument in the following way: to be effective, unilateral secession would require the expulsion of the federal authority from the province’s territory. It would require the extinguishment, against its will and the will of millions of citizens, of all of its constitutional responsibilities toward the citizens living in that province.

A provincial government has neither the legal means nor the political means to proceed with such an expulsion, such an extinguishment. In a democracy, secession cannot be effected through expulsion. It can result only from negotiation.

If the Government of Canada believed it was duty-bound to refuse to negotiate and to continue to peacefully exercise its constitutional responsibilities in Quebec, it would be for three reasons. First, because Quebec voters had not clearly indicated their desire to renounce Canada in order to make their province an independent State.

Second, because secession had not been duly negotiated. And third, because the Government of Canada could not ratify an illegal and unconstitutional act, namely unilateral secession.

These are three perfectly reasonable considerations, which are in keeping with the Supreme Court’s opinion, and which would certainly be seen as such by the international community. Under such circumstances, a provincial government that unilaterally proclaimed independence would surely not obtain international recognition. Such recognition would be entirely inconsistent with State practice.

The Supreme Court has made a prudent and realistic assessment of the role of the international community — I refer you to paragraph 103. It makes the obvious points that: (1) there would have to be clear support for secession within Quebec; (2) the Government of Quebec, in its negotiations, would have to respect the constitutional principles of federalism, democracy,

cadre constitutionnel existant» (paragraphe 149). Une tentative de sécession unilatérale se ferait sans «le couvert d’un droit juridique» (paragraphe 144) et dans le contexte où le Canada aurait «en vertu du droit international, à la protection de son intégrité territoriale» (paragraphe 130).

Qu’est-ce que cela signifie? Cela signifie que le gouvernement d’une province n’a pas le droit de se proclamer unilatéralement gouvernement d’un État indépendant. Ce droit ne lui est reconnu ni en vertu du droit constitutionnel canadien, ni du droit international. Ce gouvernement n’a pas ce droit, ni avant, ni pendant et pas davantage après des négociations qui auraient été infructueuses. Il faut lire le paragraphe 97.

Si ce gouvernement tentait de proclamer unilatéralement l’indépendance, il agirait sans «le couvert d’un droit juridique» et avec tous les risques qu’un tel geste comporterait. Dans mon texte écrit, j’explique des problèmes très concrets qui se poseraient à un gouvernement qui essaierait d’effectuer une sécession unilatérale sans appui juridique et avec des millions de citoyens qui réclameraient de rester Canadiens et qui seraient en droit de le rester.

Je peux résumer l’argument de la façon suivante: une sécession unilatérale, pour être effective, exigerait l’expulsion de l’autorité fédérale du territoire de la province. Elle nécessiterait l’extinction de toutes les responsabilités constitutionnelles fédérales envers les citoyens vivant dans cette province, une extinction qui se ferait contre la volonté de l’autorité fédérale et contre la volonté de millions de citoyens.

Un gouvernement provincial ne dispose ni des moyens juridiques, ni des moyens politiques de procéder à une telle expulsion, une telle extinction. Une sécession en démocratie ne peut se faire par expulsion, elle ne peut venir que d’une négociation.

Si le gouvernement du Canada estimait de son devoir de refuser cette négociation et de continuer à exercer paisiblement ses responsabilités constitutionnelles au Québec, ce serait pour trois raisons. Premièrement, parce que les électeurs québécois n’auraient pas clairement exprimé leur volonté de renoncer au Canada pour faire de leur province un État indépendant.

Deuxième raison, parce que la sécession n’aurait pas été dûment négociée. Et troisièmement, parce que le gouvernement du Canada ne saurait entériner un geste illégal et anticonstitutionnel que serait une sécession unilatérale.

Voilà trois considérations tout à fait raisonnables, conformes à l’avis de la Cour suprême et qui seraient certainement jugées comme telles par la communauté internationale. En de telles circonstances, un gouvernement provincial qui proclamerait unilatéralement l’indépendance n’obtiendrait sûrement pas la reconnaissance internationale. Une telle reconnaissance serait totalement contraire à la pratique des États.

La Cour suprême a évalué le rôle de la communauté internationale de façon prudente et réaliste — il faut lire le paragraphe 103. En fait, la cour s’en tient à l’évidence: un, il faudrait que l’appui à la sécession soit clair au Québec; deux, que le gouvernement du Québec négocie dans le respect des principes constitutionnels de fédéralisme, de démocratie, de

constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities; and (3) the Quebec government would need to encounter unjustified intransigence on the part of other participants for it to be more “likely” to have a chance to be recognized, in the Court’s words.

We can understand this prudence by the Court in light of the international community’s extreme reluctance to recognize unilateral secessions. Since the end of World War II, a recognized right to secession has existed within the colonial context. Outside that context, no — I repeat, no — political entity has ever been admitted to the United Nations against the will of the government of the State from which it wished to separate.

And so our fellow citizens who opt for Quebec’s secession ought not to count on international recognition exercised against the will of the Canadian State. Instead, they should count on the integrity of Canadians. They should count on the values of tolerance that we all share in Canada, and which would be more necessary than ever if we had to conduct those painful and difficult negotiations. And therein lies an important contradiction in the secessionist movement: since we Canadians are such open and tolerant people, why should we separate?

The negotiation of the breakup of a modern democratic State would be a mammoth undertaking, a source of “considerable upheaval and uncertainty,” as the Court describes it in paragraph 96, not because of bad faith attributed by the parties to one another, but because it would be very difficult to break such close-knit ties forged over some 133 years of democratic life together. Such an operation would certainly necessitate respect for the law and clarity.

I now come to the fourth question, the role of the Senate.

[English]

Because of the concerns expressed by a number of senators — Senators Pitfield, Taylor, Joyal, Kinsella and others — I want to set out why I am convinced that the clarity bill respects fully the role of the Senate in our parliamentary system. That is the conviction of the Prime Minister and of the whole government. In this respect, as in all others, Bill C-20 complies with Canada’s Constitution. The most eminent constitutional experts confirmed that before the Legislative Committee of the House of Commons on Bill C-20. For example, Dean Peter Hogg considers that “the Clarity Bill is consistent with Canadian constitutional law, and in particular with the ruling of the Supreme Court of Canada in the Secession Reference.”

It is totally appropriate that the clarity bill not confer on the Senate the same role it confers on the House of Commons. The reasons for this have been well explained by some of you, including Senator Boudreau. I should like to outline them in my own words.

We need to ask what would happen in the absence of the clarity bill. The Government of Canada could then decide on its own how to respond to a provincial government that asked it to

constitutionnalisme et de primauté du droit, et de respect des minorités; et trois, que le gouvernement du Québec se heurte à l’intransigence injustifiée des autres participants pour qu’il augmente «probablement», précise la cour, ses chances d’être reconnu.

On comprend cette prudence de la cour quand on connaît la réticence extrême de la communauté internationale à reconnaître des sécessions unilatérales. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, il existe un droit reconnu à la sécession dans le contexte colonial. Fort de ce contexte, aucune — je dis bien aucune — entité politique n’a été admise aux Nations Unies à l’encontre de la volonté du gouvernement de l’État dont elle voulait se séparer.

Aussi bien, ceux de nos concitoyens qui optent pour la sécession du Québec ne devraient pas compter sur une reconnaissance internationale qui s’exercerait à l’encontre de la volonté de l’État canadien. Ils devraient plutôt miser sur l’honnêteté des Canadiens. Ils devraient miser sur les valeurs de tolérance que nous partageons tous au Canada et qui nous seraient plus que jamais nécessaires si nous avions à mener ces négociations pénibles et difficiles. D’où une contradiction importante du mouvement sécessionniste: puisque nous, Canadiens, sommes des gens à ce point ouverts et tolérants, pourquoi devrait-on se séparer?

Si la négociation de la scission d’un État démocratique moderne serait une tâche énorme, source «d’incertitude et de bouleversements profonds» comme décrit la cour au paragraphe 96, ce n’est pas en raison de la mauvaise foi attribuée aux uns et aux autres. C’est parce qu’il serait bien difficile de trancher des liens si étroitement tissés après quelque 133 ans de vie démocratique commune. Une telle opération nécessiterait certainement le respect du droit et de la clarté.

J’en viens maintenant à la quatrième question, le rôle du Sénat.

[Traduction]

En raison des préoccupations exprimées par plusieurs sénateurs, dont les sénateurs Pitfield, Taylor, Joyal, Kinsella et d’autres, je tiens à affirmer que le projet de loi sur la clarté respecte pleinement le rôle que joue le Sénat dans notre régime parlementaire. Telle est la conviction du premier ministre et de l’ensemble du gouvernement. Sous cet aspect comme sous tous les autres, le projet de loi C-20 est conforme à la Constitution du Canada. Les plus grands experts constitutionnels sont venus le confirmer devant le comité législatif de la Chambre des communes chargé d’étudier le projet de loi C-20. Par exemple, le doyen Peter Hogg considère que la «Loi sur la clarté est conforme au droit constitutionnel, et plus précisément à l’avis rendu par la Cour suprême du Canada sur le Renvoi relatif à la sécession du Québec».

Il est à tout fait approprié que le projet de loi sur la clarté ne confère pas au Sénat le même rôle que le Chambre des communes. Les raisons en ont été bien expliquées par certains d’entre vous, dont le sénateur Boudreau. Permettez que je les expose en mes mots.

Il faut se demander ce qui se produirait en l’absence du projet de loi sur la clarté. Le gouvernement du Canada pourrait alors décider par lui-même de sa réponse à un gouvernement provincial

negotiate secession. There is no legal obligation and it is not the political practice for the Government to consult Parliament, or to hold a national referendum as Senator Joyal has suggested, prior to entering into constitutional negotiations. Nor do such obligations exist for a constitutional negotiation on secession. The Supreme Court stated in paragraph 88 of the Quebec Secession Reference that:

The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire.

If there were an additional constitutional requirement for the Government of Canada to consult Parliament or to hold a national referendum before entering into such negotiations on secession, then that requirement would have been identified prominently by the court. It was not. Instead, the court confirmed that, while it is always open to the elected representatives to seek the views of citizens in a referendum, “In Canada, the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives of the participants in Confederation.”

Consequently, in the absence of the clarity bill, the Government of Canada is not required to consult either the House of Commons or the Senate prior to entering into negotiations on any constitutional matter, including secession. But, whereas the Senate would have no recourse if it objected to such negotiations, the House of Commons would. The House of Commons could defeat the government through a vote of non-confidence. Consequently, a House of Commons that disapproved of a decision to enter into constitutional negotiations currently has the power to put to an end to those negotiations.

The Senate has no such power to prevent constitutional negotiations from taking place or to put an end to them, since it lacks the power to defeat the government on a vote of non-confidence. As the late senator Eugene Forsey explained, under our system of responsible government, cabinet, the ministers, are “...responsible, answerable, and accountable to the House of Commons....” The constitutional principle of responsible government leads to very different duties and roles for the two Houses of Parliament. The Supreme Court, for its part, has recognized responsible government as one of the pillars of Canadian constitutional democracy. That is found in paragraph 65.

The clarity bill is in the spirit of the current constitutional relations between the government and Parliament. In fact, it recognizes the serious impact of a decision to enter into negotiations on secession and, for that reason, it requires the Government of Canada to ensure, prior to entering such negotiations, that it has the confidence of the House of Commons. Moreover, the bill creates an obligation for the House of Commons to take into account any formal statements or

qui lui demanderait de négocier la sécession. Il n'existe ni obligation légale ni pratique politique contraignant le gouvernement à consulter le Parlement — ou à tenir un référendum national, comme l'a proposé le sénateur Joyal — avant d'entamer des négociations constitutionnelles. De telles obligations n'existent pas davantage dans le cas d'une négociation constitutionnelle sur la sécession. Voici ce que la Cour suprême a statué au paragraphe 88 du Renvoi sur la sécession du Québec:

Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé.

Si le gouvernement du Canada était tenu, en vertu d'une exigence constitutionnelle additionnelle, de consulter le Parlement ou de tenir un référendum national avant d'entamer de telles négociations sur la sécession, la cour en aurait fait mention de façon évidente dans son avis. Elle ne l'a pas fait. Plutôt, la cour a confirmé que, bien que les représentants élus aient toujours le loisir de consulter les citoyens dans le cadre d'un référendum, «au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération».

Par conséquent, en l'absence du projet de loi sur la clarté, le gouvernement n'est tenu de consulter ni la Chambre des communes ni le Sénat avant d'engager des négociations sur quelque question constitutionnelle que ce soit, y compris la sécession. Cependant, alors que le Sénat n'aurait aucun recours s'il s'opposait à de telles négociations, la Chambre des communes en aurait un: elle pourrait défaire le gouvernement par un vote de non-confiance. Ainsi, une Chambre des communes opposée à la décision d'entreprendre des négociations constitutionnelles a actuellement le pouvoir de mettre fin à ces négociations.

Le Sénat n'a pas ce pouvoir d'empêcher la tenue des négociations constitutionnelles ou d'y mettre fin, puisqu'il ne détient pas le pouvoir de défaire le gouvernement par un vote de non-confiance. Comme l'expliquait feu le sénateur Eugene Forsey, dans notre régime de gouvernement responsable, le Cabinet est «[...] responsable et doit en répondre à la Chambre des communes [...]». Le principe constitutionnel du gouvernement responsable entraîne le fait que des fonctions et des rôles bien différents sont attribués aux deux Chambres du Parlement. La Cour suprême a par ailleurs reconnu que le gouvernement responsable est l'un des piliers de la démocratie constitutionnelle canadienne; cela se trouve au paragraphe 65.

Le projet de loi sur la clarté respecte l'esprit des relations constitutionnelles actuelles entre le gouvernement et le Parlement. En fait, il reconnaît que la décision d'engager des négociations sur la sécession aurait des conséquences graves et, pour cette raison, il oblige le gouvernement du Canada à s'assurer au préalable de la confiance de la Chambre des communes. De plus, le projet de loi sur la clarté impose à la Chambre des communes l'obligation de tenir compte des déclarations ou résolutions officielles du Sénat

resolutions by the Senate with respect to the clarity of the question and majority. Such an obligation will exist only if the bill is enacted.

In assigning different roles to the Senate and the House of Commons, the clarity bill in no way creates a precedent. At times, the two chambers do not have the same role to play, and for excellent reasons. The Senate cannot initiate money bills. It cannot bring down governments. It does not have a say on all House of Commons resolutions. A number of laws confer specific responsibilities on the House of Commons alone, and the Senate does not have a full veto in constitutional amendments.

Let us consider the latter point. If the Senate can delay, but not defeat, a constitutional amendment, there is a reason. The Senate's normal roles of sober second thought and of protecting regional interests are met in part in other ways through our procedures for amending the Constitution. The majorities required for most amendments establish high thresholds that ensure due deliberation. Provincial legislative assemblies, in the approval of constitutional amendments, have the ability to protect provincial interests directly.

With respect to the decision to enter into constitutional negotiations on secession, it is clear that the provinces would have an independent role in assessing clarity. Thus, provinces would directly protect their interests in deciding whether to enter into negotiations on secession.

Were Bill C-20 to give the Senate a decisive role in assessing clarity, this would, in practice, give it a veto over a constitutional amendment to bring about secession. This would bestow on the Senate an additional power to veto a constitutional amendment, a power that it does not currently possess under our parliamentary system. There is nothing in the Quebec Secession Reference to indicate that the Supreme Court of Canada intended to effect a restructuring of the respective roles of the two chambers.

In short, Bill C-20 is entirely consistent with Canada's Constitution and our parliamentary traditions in providing a determining role for the House of Commons and in obliging it to take into consideration any official declaration made by the Senate in respect of assessing clarity.

In conclusion, I can summarize the Government of Canada's point of view as to the pertinence of the proposed clarity act in two propositions. First, in a democratic country such as Canada, secession is acceptable only in clarity and legality, meaning only if the voters of a province clearly want it and only if it is negotiated within the constitutional framework.

Second, a democratic country such as Canada has the right, the duty and the peaceful means to ensure that a unilateral secession would not occur, because it would be too contrary to the interests

sur la clarté de la question et de la majorité. Une telle obligation n'existera que si ce projet de loi est adopté.

En assignant au Sénat et à la Chambre des communes des rôles différents, le projet de loi sur la clarté ne crée en aucune façon un précédent. Il arrive que les deux Chambres n'aient pas le même rôle à jouer et ce, pour d'excellentes raisons. Le Sénat ne peut pas déposer de projet de loi de finances. Il ne peut pas renverser un gouvernement. Il ne s'exprime pas sur toutes les résolutions adoptées par la Chambre des communes. Plusieurs lois confient à la seule Chambre des communes des responsabilités spécifiques. Et le Sénat ne dispose pas d'un droit de veto complet en matière de modifications constitutionnelles.

Arrêtons-nous sur ce dernier aspect. Si le Sénat peut retarder, mais non rejeter, une modification constitutionnelle, c'est qu'il y a une raison. Les rôles que le Sénat est habituellement appelé à jouer, soit de procéder à un second examen objectif et de protéger les intérêts des régions, sont en partie remplis autrement dans le cadre des procédures prévues par les modifications constitutionnelles. Les majorités exigées pour la plupart des modifications fixent la barre haut et garantissent des délibérations raisonnables. Dans l'approbation des modifications constitutionnelles, les assemblées législatives des provinces ont la capacité de protéger directement les intérêts des provinces.

Pour ce qui est de la décision d'engager des négociations constitutionnelles sur la sécession, il est évident que les provinces auraient un rôle indépendant à jouer dans l'évaluation de la clarté. De ce fait, les provinces protégeraient directement leurs intérêts en décidant ou non d'entamer des négociations sur la sécession.

Si le projet de loi C-20 attribuait au Sénat un rôle décisif dans l'évaluation de la clarté, il lui reconnaîtrait en pratique un veto sur une modification constitutionnelle relative à une sécession. Le Sénat se verrait conférer un pouvoir additionnel de bloquer un amendement constitutionnel, pouvoir qu'il n'a pas actuellement dans notre régime parlementaire. Il n'y a rien dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec qui indique que la Cour suprême du Canada avait l'intention de revoir les rôles respectifs des deux Chambres.

En somme, le projet de loi C-20 respecte pleinement la Constitution du Canada ainsi que nos traditions parlementaires en ce qu'il attribue un rôle déterminant à la Chambre des communes et en ce qu'il l'oblige à prendre en compte toute déclaration officielle portant sur l'évaluation de la clarté qui serait émise par le Sénat.

En conclusion, je peux résumer le point de vue du gouvernement du Canada à propos de la pertinence de la Loi sur la clarté en deux propositions. Premièrement, dans un pays démocratique comme le Canada, une sécession n'est acceptable que dans la clarté et dans la légalité, c'est-à-dire seulement si les électeurs d'une province la veulent clairement et seulement si elle est négociée dans le cadre constitutionnel.

Deuxièmement, un pays démocratique comme le Canada a le droit, le devoir et les moyens pacifiques de s'assurer que la sécession unilatérale soit exclue, car elle serait trop contraire aux

and rights of all its citizens, especially those living in the affected province.

These are the two propositions or two convictions of the Government of Canada that I now submit for discussion, along with any other aspects that you may wish to raise.

[Translation]

I would just like to conclude, as I do at the end of all my speeches on the Clarity Bill, by reiterating this other profound conviction of the Government of Canada: clarity is the ally of Canadian unity, confusion and ambiguity are not. And for one simple reason: with a clear question we Quebecers will always answer that we want to stay in Canada. We have contributed too much to this country, we want too much to improve it further, for us to turn our backs on it.

If you choose to vote in favour of the Clarity Bill, you will be strengthening the unity of our country. For clarity draws attention to the will of Quebecers to be both Quebecers and Canadians, rather than Quebecers without Canada.

And so, in Senator Bacon's words, you will be ensuring "that the rights of every Canadian are respected." You will do this by voting for a law that respects the rights of all Canadians, the opinion of the Supreme Court of Canada, and our parliamentary system.

The Chair: Mr. Dion, you will notice that there are a great many people, including several senators, who follow the hearings closely.

[English]

On the first round of questions, members of the committee will be given an opportunity to ask questions and then senators who are present but who are not members of the committee will get their turn to ask questions. Since there are so many of us and since all of our questions are important, each senator should make every effort to keep questions brief and focused — not to denude them of their meaning, but to avoid accessory speeches and lengthy preambles. Similarly, we should keep our questions focused on one topic at a time and save separate topics for another round. That will help everyone have a fair chance to participate in this important session of the committee.

Senator Lynch-Staunton: Minister, I will certainly set the example by asking you a very clear question. After listening to you and reading along with you, I think your forceful presentation with the new argumentation was very stimulating. Whether one agrees with it or not, it is certainly a fine effort from that point of view. Will you entertain amendments to this bill, or do you feel that, in its present form, the bill is satisfactory and should be passed by the Senate untouched and unchanged?

Mr. Dion: I think this is an excellent bill. If you point out improvements, I will be open to listening to you.

Senator Lynch-Staunton: So you are open to amendments?

Mr. Dion: If they are good amendments, yes; but, please, I am listening to you.

intérêts et aux droits de tous ses citoyens, en particulier ceux vivant dans la province touchée.

Telles sont les deux propositions, ou deux convictions, du gouvernement du Canada que je sou mets maintenant à la discussion avec tous les autres aspects qu'il vous plaira de soulever.

[Français]

Je voudrais simplement conclure, comme je le fais pour tous mes discours sur le projet de loi sur la clarté, en réitérant cette autre conviction profonde du gouvernement du Canada: c'est la clarté qui est l'alliée de l'unité canadienne et non la confusion ou l'ambiguïté. La raison en est simple: avec une question claire nous, les Québécois, répondrons toujours que nous voulons rester dans le Canada. Nous avons trop contribué à ce pays, nous avons trop le désir de toujours l'améliorer, pour y renoncer.

Si vous choisissez de voter en faveur du projet de loi sur la clarté, vous renforcez l'unité de notre pays. Car la clarté met en lumière la volonté des Québécois d'être Québécois et Canadiens plutôt que Québécois sans le Canada.

Ainsi, pour reprendre l'expression du sénateur Bacon, vous ferez en sorte «que les droits de chaque Canadien soient respectés». Vous le ferez en votant pour une loi qui respecte les droits de tous les Canadiens, l'avis de la Cour suprême du Canada et notre système parlementaire.

La présidente: Vous remarquerez, monsieur Dion, qu'il y a énormément de gens dont plusieurs sénateurs qui suivent avec intérêt les audiences.

[Traduction]

Pendant le premier tour de questions, les membres du comité auront l'occasion de poser des questions, après quoi les sénateurs ici présents mais qui ne sont pas membres du comité pourront en faire autant. Puisque nous sommes nombreux et que toutes les questions sont importantes, chaque sénateur devrait tâcher d'être bref et précis, sans vider les questions de leur sens mais en évitant les discours et les longs préambules. De même, essayons de faire porter nos questions sur un sujet à la fois et conservons les autres thèmes pour un autre tour de table. Cela donnera à chacun la même chance de participer à cette séance importante du comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, je vais donner l'exemple en vous posant une question très claire. Après vous avoir écouté et suivi votre texte, je vous avoue avoir trouvé très stimulant votre exposé et votre nouveau raisonnement. Que l'on soit d'accord ou non avec vous, vous avez fait un très bel effort. Accepterez-vous des amendements au projet de loi ou estimez-vous que sous sa forme actuelle le texte est satisfaisant et qu'il devrait être adopté tel quel par le Sénat?

M. Dion: Je pense que c'est un excellent projet de loi. Si vous signalez des améliorations, je serai prêt à vous écouter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous êtes donc ouvert à des amendements?

M. Dion: Si ce sont de bons amendements, oui; je vais vous écouter.

Senator Lynch-Staunton: It is important to know that because, as you know, quite a few senators, particularly on the other side, have suggested amendments, perhaps at this stage or at the third reading stage. It would be nice to know that at least you are open to listening to them. You may come here with a view that the bill is excellent, in your definition, and so additional amendments would just be superfluous and unnecessary.

Mr. Dion: I want the best clarity bill for Canadians.

Senator Lynch-Staunton: Fine. So you are open to amendments.

One aspect was missing from your presentation, and that was an answer to the federalist forces in Quebec who, as you know, are led by Jean Charest. Mr. Charest's party has taken the official position that they are opposed to Bill C-20. I need not remind you that Jean Charest played an important role in the 1995 referendum. All Canadians were happy to see him go to Quebec to lead the federalist forces there, and he is still doing so.

In early May, Mr. Charest tabled in the National Assembly a declaration with a covering letter in which he writes that certain events in recent months, particularly the passage by the House of Commons of Bill C-20, challenged all Quebec parliamentarians to affirm the authority and legitimacy of the National Assembly. The declaration itself is quite lengthy. I am sure you are familiar with it. The first part reads:

This Assembly:

Reaffirms that Quebecers have the right to choose their future and to decide their constitutional and political status, and that this right must be exercised in conformity with the constitutional or international legislation, conventions and principles which apply to the territory of Quebec.

Once one finishes reading the declaration, it is quite obvious that there is no room for Bill C-20 in that declaration. Thus, the leading and only federalist party of Quebec has taken a position against this bill. That can only lead one to conclude that this bill, while unifying separatists and ultra-nationalist forces in Quebec, is dividing federalist forces. What is your answer to that?

Mr. Dion: Mr. Charest has said that he is not supporting the clarity bill because he thinks that the bill is useless. I would agree with him if he were the premier of Quebec. The necessity of the clarity bill comes from the fact that the current premier of Quebec does not recognize the Supreme Court reference. The Government of Canada must make clear that the Government of Canada will respect, in its entirety, the Supreme Court reference. I would agree with Mr. Charest if he were the premier of Quebec.

Senator Lynch-Staunton: I want you to explain to me why, in answer to a question on Bill 99 in an interview only a few days ago, Mr. Charest replied:

Le sénateur Lynch-Staunton: Il est important de le savoir car, comme vous le savez, un nombre important de sénateurs, en particulier de l'autre côté, ont suggéré des amendements soit à cette étape-ci soit en troisième lecture. Il serait bon de savoir si à tout le moins vous êtes prêt à les entendre. Il se peut bien que vous vous présentiez ici en pensant que le projet de loi est excellent, selon vous, et que des amendements seraient superflus.

M. Dion: Je veux le meilleur projet de loi sur la clarté pour les Canadiens.

Le sénateur Lynch-Staunton: Très bien. Vous êtes donc ouvert à des amendements.

Il y a un élément qui était absent de votre exposé, à savoir une réponse aux forces fédéralistes du Québec conduites par M. Jean Charest. Le parti de M. Charest est officiellement opposé au projet de loi C-20. Il est inutile de vous rappeler que Jean Charest a joué un rôle important lors du référendum de 1995. Tous les Canadiens étaient heureux de le voir se rendre au Québec pour mener les forces fédéralistes comme il le fait toujours.

Au début du mois de mai, M. Charest a déposé à l'Assemblée nationale une déclaration et une note d'accompagnement dans laquelle il déclare que certains événements des derniers mois, en particulier l'adoption par la Chambre des communes du projet de loi C-20, poussent tous les parlementaires québécois à réaffirmer l'autorité et la légitimité de l'Assemblée nationale. La déclaration est assez longue et je suis certain que vous la connaissez. Le début se lit ainsi:

La présente Assemblée:

Réaffirme que les Québécois ont le droit de choisir leur avenir et de déterminer leur statut constitutionnel et politique et que ce droit doit être exercé en conformité avec le droit constitutionnel ou international, les conventions et les principes qui s'appliquent au territoire du Québec.

Après avoir lu la déclaration en entier, il apparaît de façon bien évidente qu'il n'y a pas de place pour le projet de loi C-20 dans cette déclaration. C'est donc dire que le parti le plus suivi au Québec, et l'unique parti fédéraliste, a pris position contre le projet de loi. On ne peut qu'en conclure que celui-ci rassemble les forces séparatistes et ultra-nationalistes du Québec et divise les forces fédéralistes. Que répondez-vous à cela?

M. Dion: M. Charest a dit qu'il n'appuyait le projet de loi sur la clarté parce qu'il croit que le projet de loi est inutile. Je serais d'accord avec lui s'il était premier ministre du Québec. La nécessité du projet de loi sur la clarté tient au fait que l'actuel premier ministre du Québec ne reconnaît pas l'avis de la Cour suprême sur le renvoi. Le gouvernement du Canada doit dire clairement que le gouvernement du Canada respectera intégralement l'avis de la Cour suprême. Je serais d'accord avec M. Charest s'il était premier ministre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je veux que vous m'expliquiez pourquoi, en réponse à une question sur le projet de loi 99 au cours d'une interview accordée il y a quelques jours, M. Charest a déclaré:

[Translation]

Well, in Quebec, I believe that there is a very strong majority opinion regarding C-20. Among other things, a political issue is being made into a legal issue.

I consider this to be a very bad idea, and we oppose that bill. Since we are consistent, we are also opposed to the reaction of the Parti Québécois government, which also wants to make what is a political issue for Quebec into a legal issue.

I believe that this is a huge mistake, that there is a danger of creating another legal saga that will last a number of years, and we proposed some alternatives.

[English]

Whether he is premier or not, he is the leader of the major federalist party in Quebec, a party that will be called to play a key role in the next referendum, whenever it is held. Right away he is telling us that Bill C-20 will be an impediment rather than a support to the referendum campaign.

Mr. Dion: I think he is criticizing much more Bill 99 than Bill C-20, but I will not speak on his behalf.

I know it would be a shame if we Quebecers were to lose Canada in a process like the one that occurred in 1995. The leader of the Quebec Liberal Party in 1995 was Mr. Johnson. He said that the question at that time was a trick. In the 1980 referendum, the leader of the Quebec Liberal Party said that the question was a fraud. The point is that one should not lose one's country by a trick or by a fraud. It is as simple as that.

Senator Lynch-Staunton: I am not asking you to defend the position of Jean Charest. I want you to reconcile his position with that of the federal government, which is an opposite view. He said in his interview:

[Translation]

...the great majority, and I am reflecting the positions that were defended in the Caucus. They opposed C-20 as I was opposed to the Supreme Court Reference.

[English]

Mr. Charest is telling the federal government to go back to Plan A. I will finish with the quotation, if I may.

[Translation]

We have the decision today and we have to live with it; however, I am amongst those who believe that we should expect the federal government to assume some leadership aimed at enhancing the Canadian Federation, and not to come up with B plans. As far as the B plans are concerned, we formally object to them and the response from the Parti québécois government is not surprising.

[Français]

Bien, c'est-à-dire chez nous, il y a, je pense, une opinion majoritaire très forte sur C-20. Entre autre, on vient judiciaireiser une question qui est politique.

C'est, à mon avis, une très mauvaise idée et on s'est opposé à ce projet de loi-là et comme on est conséquent, on s'oppose aussi à la réaction du gouvernement du Parti québécois qui, de son côté, veut aussi judiciaireiser une question qui est d'ordre politique pour le Québec.

Je pense que c'est une très grave erreur, que ça risque de créer à nouveau une saga judiciaire qui va durer plusieurs années et on a proposé des alternatives.

[Traduction]

Qu'il soit ou non premier ministre, il n'en demeure pas moins qu'il est le chef du principal parti fédéraliste du Québec, un parti qui sera appelé à jouer un rôle clé au prochain référendum, quand celui-ci aura éventuellement lieu. À l'heure actuelle, il nous dit que le projet de loi C-20 sera un obstacle plutôt qu'une aide dans la campagne référendaire.

M. Dion: Je crois qu'il critique beaucoup plus le projet de loi 99 que le projet de loi C-20, mais je vais m'abstenir de parler en son nom.

Je sais que ce serait regrettable que nous, Québécois, perdions le Canada dans un processus comme celui qui a eu lieu en 1995. Le chef du Parti libéral du Québec en 1995 était M. Johnson. Il a dit que la question qui a été posée était truquée. Au référendum de 1980, le chef du Parti libéral du Québec a dit que la question était frauduleuse. Un citoyen ne devrait jamais perdre son pays par la ruse ou par la fraude. C'est aussi simple que cela.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vous demande pas de défendre la position de Jean Charest. Je veux que vous conciliez sa position avec celle du gouvernement fédéral, qui est contraire à la sienne. Il a dit durant cette interview:

[Français]

[...] la très forte majorité, et je prends témoin des positions qui ont été défendues dans le Caucus. Ils se sont opposé à C-20 comme j'étais opposé à une référence de la Cour suprême.

[Traduction]

M. Charest dit au gouvernement fédéral de retourner au plan A. Je vais citer le reste du passage, si vous me le permettez.

[Français]

On a, aujourd'hui, le jugement, il faut bien vivre avec, mais, moi, je suis de ceux qui pensent que le leadership qu'on attend du gouvernement fédéral, c'est un leadership qui nous amène à améliorer la Fédération canadienne, pas à faire des plans B et là-dessus, bien, on s'y objecte formellement et la réponse venant du gouvernement du Parti québécois n'est pas surprenante.

[English]

He is saying that the Parti québécois is thriving on Bill C-20 while his own party is opposed to it. This bill is being imposed on him and his party by the federal Liberal Party. I am not asking you to defend his position. I am asking you to reconcile the position of your government with his. How can you reconcile it?

Mr. Dion: Okay. According to public opinion in Quebec, most Quebecers support the content of the bill.

Senator Lynch-Staunton: I am asking you about Mr. Charest's position, please. I do not want to hear about polls.

Mr. Dion: Do you want me to speak about my position or about his position?

Senator Lynch-Staunton: I want you to reconcile your position with his. He says that he does not want Bill C-20 and you say that yes, he must live with it.

Mr. Dion: Your premise is that Quebecers do not support the content of the clarity bill. I am ready to say that that is not true. That Mr. Charest and Mr. Chrétien are not in agreement on everything is a fact. That is not new. Yet Canada is united. We may have disagreement among allies. Yourself and your leader in your own party are in disagreement about the majority that is needed.

Senator Lynch-Staunton: That is not the question. That is out of order.

Mr. Dion: Excuse me, you are still a part of that party. It is the same. I consider Mr. Charest a great ally, but sometimes we have disagreements. I just want to point out that he never said that Bill C-20 is bad. He said that it is not useful. I would agree with him if he were the premier of Quebec.

Senator Lynch-Staunton: So that is what you call an excellent bill.

Mr. Dion: Yes, it is.

Senator Furey: Minister, I share the Chair's earlier comments in welcoming you. Thank you for taking time out of your schedule to be with us.

I want to go back to one of your initial comments on the indivisibility of Canada. During second reading debate, we heard a number of arguments. One argument was based on the preamble to the Constitution to the effect that Canada is indivisible. At the same time, we heard that, during the patriation debate, the inclusion of the word "indivisible" in the Constitution was specifically discussed and rejected.

I understand quite clearly the desire to maintain that Canada is indivisible; unquestionably, I do not want to see Canada divided. However, in the face of a clear majority on a clear question in favour of secession, what would happen, Minister Dion, if we

[Traduction]

Il dit que le Parti québécois se félicite du projet de loi C-20 tandis que son propre parti est contre. Ce projet de loi lui est imposé, à lui et à son parti, par le Parti libéral fédéral. Je ne vous demande pas de défendre sa position. Je vous demande de concilier la position de votre gouvernement avec la sienne. Comment pouvez-vous concilier les deux?

M. Dion: Bon. Les sondages d'opinions menés au Québec montrent que la plupart des Québécois appuient la teneur du projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous en prie, ma question porte sur la position de M. Charest. Je ne veux pas entendre parler de sondages.

M. Dion: Voulez-vous que je parle de ma position ou de sa position à lui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je veux que vous concilier votre position avec la sienne. Il dit qu'il ne veut pas du projet de loi C-20 et vous, vous dites qu'il n'a pas le choix, qu'il doit s'en accommoder.

M. Dion: Votre question est fondée sur l'hypothèse que les Québécois n'appuient pas la teneur du projet de loi sur la clarté. Je suis prêt à affirmer que ce n'est pas le cas. Que M. Charest et M. Chrétien ne soient pas en accord sur tout, c'est un fait. Ce n'est pas nouveau. Le Canada n'en est pas moins uni. On peut avoir des désaccords entre alliés. Vous-même et le chef de votre propre parti ne vous entendez pas sur la majorité qui est nécessaire.

Le sénateur Lynch-Staunton: La question n'est pas là. Ce commentaire est déplacé.

M. Dion: Excusez-moi, vous êtes encore membre de ce parti. C'est la même chose. Je considère M. Charest comme un grand allié, mais nous avons parfois des désaccords. Je veux seulement signaler qu'il n'a jamais dit que le projet de loi C-20 est mauvais. Il a dit qu'il n'était pas utile. Je serais d'accord avec lui s'il était le premier ministre du Québec.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et c'est ce que vous appelez un excellent projet de loi.

M. Dion: Oui, il l'est.

Le sénateur Furey: Monsieur le ministre, je fais écho aux propos de la présidente, quand elle vous a souhaité la bienvenue. Je vous remercie d'avoir pris le temps de venir discuter avec nous.

Je veux revenir à ce que vous avez dit au début à propos du caractère indivisible du Canada. Nous avons entendu un certain nombre d'arguments au cours du débat en deuxième lecture. L'un des arguments était fondé sur le préambule de la Constitution selon lequel le Canada est indivisible. Par ailleurs, on nous a dit que, pendant le débat sur le rapatriement, il a été explicitement question d'inclure le mot «indivisible» dans la Constitution, mais que cette idée a été rejetée.

Je comprends très bien que l'on souhaite affirmer que le Canada est indivisible; il est certain que je ne veux pas que le Canada soit divisé. Cependant, si jamais nous étions confrontés à une majorité claire sur une question claire en faveur de la

simply said, "Sorry, Canada is indivisible"? Where would that leave us as a country?

Mr. Dion: First, we would be saying something that is inaccurate, according to the law of the land. We would not have the support of the Supreme Court of Canada. The court would not contradict itself. When you are not supported by the law, you have a difficulty.

That is why we went to the court. We thought it was the Quebec government that was not supported by the law. We must remember that the Quebec government was saying that, after a Yes vote, international law would right away remove Canadian law. The Quebec government might decide to be an independent state right away or after the beginning of negotiations, but, at that moment, all the citizens in Quebec would be under an obligation to consider this government as the government of an independent state, as would be all the citizens and governments in Canada and abroad.

The Government of Canada was saying that there is not a paragraph, line or comma in international law that supports this claim. We need to stay always within the legal framework, especially when dealing with things like that that are so touchy and difficult.

Senator Murray: I have written out my questions, having anticipated your admonition. My questions are written out in such a clear and succinct fashion as to invite clear and succinct answers. They relate mostly to the reference of September 1996 and to the arguments made by the government lawyers before the court and the advisory opinion of the court. My first question is this: What is the position of the federal government with regard to the amending formula that would apply to the secession of a province?

Mr. Dion: The court has said —

Senator Murray: What does the government say?

Mr. Dion: The government has said that it must respect the court, and the court has said —

Senator Murray: Minister, I think we can save some time here. Your lawyers went before the court. Notwithstanding the fact that various interveners made representations about what the formula should be, the government's lawyers told the court not to go there. Therefore, telling the committee what the court said is not helpful. The government either has a position as to what amending formula applies or would apply, or it does not. If it does not, say so and we will move on.

Mr. Dion: The government said to the court that it is impossible to decide which exact amending formula would apply outside the context.

[Translation]

In article 105, the court stipulated, and I quote:

...each option would require us to assume the existence of facts that at this stage are unknown.

sécession, que se passerait-il, monsieur le ministre Dion, si nous disions simplement: «Désolé, le Canada est indivisible»? Où cela nous mènerait-il?

M. Dion: Premièrement, nous dirions alors quelque chose d'inexact, qui est contraire à la loi. Nous n'aurions pas l'appui de la Cour suprême du Canada. La cour ne se contredirait pas. Quand on n'a pas l'appui de la loi, on est en difficulté.

C'est pourquoi nous nous sommes adressés à la cour. Nous pensions que c'était le gouvernement du Québec qui n'était pas appuyé par la loi. Il faut se rappeler que le gouvernement du Québec affirmait qu'après la victoire du oui, le droit international remplacerait immédiatement le droit canadien. Le gouvernement du Québec pourrait décider de devenir un État indépendant tout de suite ou dès le début des négociations, mais, à ce moment-là, tous les citoyens du Québec seraient dans l'obligation de considérer que leur gouvernement était le gouvernement d'un État indépendant, et tous les citoyens et les gouvernements du Canada et du monde seraient tenus de se ranger à cette position.

Le gouvernement du Canada affirmait qu'il n'y a pas un paragraphe, pas une ligne, pas une virgule du droit international qui appuie cette affirmation. Il faut toujours s'en tenir au cadre juridique, surtout quand il s'agit d'affaires comme celle-ci, qui sont tellement délicates et difficiles.

Le sénateur Murray: J'ai mis mes questions par écrit, ayant prévu vos remontrances. Mes questions sont rédigées de façon claire et concise et invitent à donner des réponses claires et concises. Elles portent surtout sur le renvoi de septembre 1996 et sur les arguments invoqués devant la cour par les avocats du gouvernement et sur l'avis consultatif donné par la cour. Ma première question est celle-ci: Quelle est la position du gouvernement fédéral au sujet de la procédure de modification qui s'appliquerait à la sécession d'une province?

M. Dion: La cour a dit...

Le sénateur Murray: Que dit le gouvernement?

M. Dion: Le gouvernement a dit qu'il faut respecter l'avis de la cour, et la cour a dit...

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, je crois que nous pouvons gagner du temps. Vos avocats se sont adressés à la cour. Divers intervenants ont présenté à la cour diverses possibilités quant à ce que la procédure devrait être, mais les avocats du gouvernement ont dit à la cour d'écarter leurs arguments. Par conséquent, il n'est pas utile de venir dire au comité ce que la cour a dit. Ou bien le gouvernement a une position sur la procédure de modification qui s'applique ou qui s'appliquerait, ou bien il n'en a pas. S'il n'en a pas, dites-le et nous passerons à autre chose.

M. Dion: Le gouvernement a dit à la cour qu'il est impossible de décider hors contexte quelle procédure de modification précise s'appliquerait.

[Français]

La cour a dit à l'article 105, et je cite:

[...] chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade.

Hence the court is telling us that once we have the known facts at this stage, the courts could possibly help the politicians should they be unable to agree on the applicable amending formula. In the absence of a precise context, the government has refrained from speculating on the applicable amending formula.

Senator Murray: But why did your reference not include the question about which amending procedure will apply should there be a secession?

Mr. Dion: We believe that we have to know the context. The court has confirmed that the context must be known.

[English]

Senator Murray: Minister, the stated objective of the government is clarity. It seems to me there will be a great lack of clarity if we do not know, the morning after a referendum in Quebec, what amending formula would apply and who would be at the table. That leads me to my next question.

With regard to the aboriginal peoples of Quebec, in the view of the Government of Canada, could their constitutional status vis-à-vis the federal Crown and Parliament be changed without their consent? Could they be moved from the jurisdiction of Parliament, say, to the new republic of Quebec, or do they have a veto over any such change in their constitutional status?

Mr. Dion: The court has said that nothing would be decided in advance.

Senator Murray: Pardon me?

Mr. Dion: Nothing would be decided in advance of the negotiations. When you go to the negotiations, you cannot say that this has been solved by the court. Nothing has been solved in advance. The court has said that there would be an obligation on all participants to respect minority rights and especially aboriginal rights and territorial claims. Thus, this would be a big difficulty for the negotiators. We know that because of section 35(1) we would need to have a constitutional conference with aboriginal leaders. The clarity bill said that the Government of Canada would need to respect its responsibilities towards them.

Senator Murray: You declined an amendment that would have assured the aboriginal peoples of a seat at the negotiating table, minister. That amendment was suggested to the committee in the other place by Grand Chief Fontaine. It seems to me that the government is taking a very generous view of aboriginal rights in the situation of the Nisga'a, where you are purporting to entrench the treaty in the Constitution by virtue of section 35 of the Charter, and you are taking a very narrow view of aboriginal rights in Quebec. You will not even give them a seat at the negotiating table.

You have not answered my question. Do they or do they not have to consent? Can you change their status vis-à-vis the Constitution without their consent?

Donc la cour nous dit que quand on aura les faits qui sont connus à ce stade, si les politiciens ne s'entendent pas sur la formule d'amendement qui s'applique, éventuellement, les tribunaux pourraient les aider. En l'absence du contexte précis, le gouvernement s'interdit de spéculer sur la formule d'amendement applicable.

Le sénateur Murray: Mais pourquoi n'avez-vous pas inclu dans votre renvoi la question à savoir quelle procédure de modification s'applique à une éventuelle sécession?

M. Dion: Nous croyons qu'il faut connaître le contexte. La cour nous confirme qu'il faut connaître le contexte.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, l'objectif déclaré du gouvernement est la clarté. Il me semble que la clarté fera grandement défaut si nous ne savons pas, le lendemain d'un référendum au Québec, quelle procédure de modification s'appliquerait et qui serait chargé de négocier. Ce qui m'amène à ma question suivante.

Au sujet des peuples autochtones du Québec, le gouvernement du Canada est-il d'avis que leur statut constitutionnel vis-à-vis de l'État fédéral et le Parlement pourrait être changé sans leur consentement? Pourraient-ils par exemple être transférés de la juridiction du Parlement à celle de la nouvelle république du Québec, ou bien ont-ils un droit de veto sur tout changement de leur statut constitutionnel?

M. Dion: La cour a dit que rien ne serait décidé à l'avance.

Le sénateur Murray: Pardon?

M. Dion: Rien ne serait décidé avant les négociations. Au moment d'entamer les négociations, vous ne pouvez pas dire que ceci a été tranché par la cour. Rien n'a été décidé à l'avance. La cour a dit que tous les participants auraient l'obligation de respecter les droits des minorités et en particulier les droits des autochtones et les revendications territoriales. Ce serait donc une grande difficulté pour les négociateurs. Nous savons qu'à cause du paragraphe 35(1), il nous faudrait rencontrer les chefs autochtones dans le cadre d'une conférence constitutionnelle. Le projet de loi sur la clarté stipule que le gouvernement du Canada serait tenu d'assumer ses responsabilités à leur égard.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, vous avez refusé un amendement qui aurait garanti aux peuples autochtones une place à la table de négociation. Cet amendement a été proposé au comité de l'autre endroit par le grand chef Fontaine. Il me semble que le gouvernement a une attitude très généreuse à l'égard des droits des autochtones dans le dossier des Nisga'a, où vous prétendez constitutionnaliser le traité en application de l'article 35 de la Charte, et que vous adoptez une attitude au contraire très étroite dans le cas des droits des autochtones au Québec. Vous ne leur accordez même pas une place à la table de négociation.

Vous n'avez pas répondu à ma question. Doivent-ils donner leur consentement, oui ou non? Pouvez-vous changer leur statut constitutionnel sans leur consentement?

Mr. Dion: We cannot avoid talking to them or negotiating with them. The result of these negotiations is unknown, as all the negotiations surrounding a secession are unknown. There is no guarantee that the border of a province would not move during this type of negotiations. If you have a population that is clearly requesting to stay in Canada, with a clear majority and clear support, it will be very difficult to avoid moving the borders, but it is not a certainty. The court has said that nothing is certain in advance.

However, it is certain that the Government of Canada has an obligation towards aboriginal peoples, a fiduciary obligation, and would have to respect it. We would need to respect section 35(1) of the Constitution of our country. According to Chief Fontaine, it is the view of the government that the clause already allows for their participation in such negotiations if for no other reason than that section 35(1) of the Constitution mandates their presence and participation at the table. Bill C-20, therefore, cannot do less.

[Translation]

The federal and provincial governments are bound by the principle whereby the representatives of the Aboriginal peoples would be invited to participate in discussions on any constitutional amendment that would affect the provisions of the Constitution mentioned in section 35.1. The Clarity Bill respects this principle by clearly stipulating that negotiations on secession would specifically include the provincial governments as well as the Government of Canada.

[English]

Senator Milne: Minister Dion, there have been many rumours that claim that the purported unequal treatment of the Senate in this bill reflects your own personal views on abolishing the Senate. Would you care to comment?

Mr. Dion: I would comment by quoting Senator Pitfield, who said that we may have different views about the future of the Senate and it is all completely legitimate. I am not sure that you senators have the same view about the future of the Senate, all legitimate, but it is a debate that we must deal with if this matter becomes a constitutional debate among Canadians. Outside that, we need to respect the Senate. I agree 100 per cent. The clarity bill respects the roles and prerogatives that the Constitution gives to the Senate as well as those traditionally given to the Senate.

[Translation]

Senator Beaudoin: Mr. Minister, I would like to ask you a question about the role of the Senate. In the Confederation debates, Sir George Étienne Cartier filled many pages devoted to the Senate. Section 17 of the Constitution clearly states that we have legislative Chambers: the Senate and the House of Commons. In legislative terms, it is clear that the two Chambers are equal, but in constitutional terms, the veto is only suspensive. We all agree on that. There is, however, a paragraph where you

M. Dion: Nous ne pouvons pas éviter de leur parler, de négocier avec eux. Le résultat de ces négociations est inconnu, comme dans le cas de toutes négociations entourant une sécession. Il n'y a aucune garantie que la frontière d'une province ne serait pas déplacée à l'issue de négociations de ce genre. Si un groupe de la population demande clairement de rester au Canada, si cette demande est claire et majoritaire, il serait très difficile d'éviter de déplacer les frontières, mais ce n'est pas une certitude. La cour a dit que rien n'est tranché à l'avance.

Une chose est certaine, toutefois, c'est que le gouvernement du Canada a une obligation fiduciaire envers les peuples autochtones et nous serions tenus d'assumer cette obligation. Il nous faudrait respecter le paragraphe 35(1) de la Constitution de notre pays. D'après le chef Fontaine, le gouvernement est d'avis que cette disposition permet déjà leur participation dans de telles négociations, ne serait-ce que parce que le paragraphe 35(1) de la Constitution exige leur présence à la table et leur participation aux négociations. Par conséquent, le projet de loi C-20 doit au minimum prévoir cette possibilité.

[Français]

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lesquels les représentants des peuples autochtones seraient invités à participer aux discussions pour tout amendement constitutionnel qui affecterait des dispositions de la Constitution mentionnées à l'article 35.1. Le projet de loi sur la clarté respecte ce principe en précisant bien que les négociations sur la sécession incluraient notamment les gouvernements des provinces et du Canada.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Monsieur le ministre Dion, selon de nombreuses rumeurs qui circulent, le prétendu traitement inégal accordé au Sénat dans ce projet de loi reflète votre opinion personnelle en faveur de l'abolition du Sénat. Que répondez-vous à cela?

M. Dion: Je réponds en citant le sénateur Pitfield, qui a dit que l'on peut avoir des opinions différentes sur l'avenir du Sénat et qu'elles sont toutes tout à fait légitimes. Je ne suis pas certain que vous-mêmes, sénateurs, ayez toute la même opinion quant à l'avenir du Sénat, et vos opinions sont toutes légitimes, mais c'est un débat qui devra avoir lieu si jamais cette question suscite un débat constitutionnel parmi les Canadiens. Cela dit, nous devons respecter le Sénat. Je suis entièrement d'accord. Le projet de loi sur la clarté respecte les rôles et les prerogatives que la Constitution accorde au Sénat ainsi que ceux qui sont traditionnellement accordés au Sénat.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, j'aimerais vous poser une question au sujet du rôle du Sénat. Dans les débats confédératifs, sir George Étienne Cartier a consacré des pages et des pages au Sénat. L'article 17 de la Constitution dit bien que nous avons deux chambres législatives: le Sénat et la Chambre des communes. Il est clair que sur le plan législatif, les deux chambres sont égales, mais que sur le plan constitutionnel, le veto n'est que suspensif. On est tous d'accord là-dessus. Il y a tout de même un

refer to paragraph 88 of the Supreme Court Opinion, which reads as follows:

In Canada, the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives...

Obviously, the Supreme Court is supreme, but the Constitution is also supreme.

Section 52(1) of the Constitution states:

The Constitution of Canada is the supreme law of Canada;...

Section 46(1) of the Constitution clearly states:

The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated by the Senate or the House of Commons...

There is already a slight hitch in the Supreme Court Opinion and section 46 of the Constitution. The Senate is clearly a political actor. It is not elected, however it is political. The Senate may initiate a constitutional amendment. Section 46 is not very well known, but it exists.

In my opinion, every time we legislate, both Houses are equal and, in order to respect the principle of the bicameral system, which is one of the cornerstones of the Federation, we have to respect the equality of the two Houses. The Senate has to approve Bill C-20 for it to pass. Although we have an absolute veto, you are asking us nicely to vote in favour for the bill knowing full well that once it is adopted, we will be excluded. That is asking a lot from a senator. If we are to abide by the main principles of the bicameral system and if we are to respect not only the letter but the spirit of the Constitution, then the Senate and the House of Commons must be afforded equal treatment. If we are dealing with a constitutional amendment, it is not equal, however, if we are dealing with an act and a role resulting from an act, it seems to me that equality must be respected.

Mr. Dion: The Senate has a role to play in approving the Clarity act. If, unfortunately, we were to reach that stage, and if the negotiators were to arrive at a separation agreement, the agreement would have to be framed in constitutional terms, and the Senate would have a role to play. In the meantime, the Senate would be free to comment, advise and attempt to influence the negotiations. It does not have the power that you are asking me to give the Senate, the possibility...

Senator Beaudoin: Of recognizing.

Mr. Dion: ...of stopping a constitutional negotiation process. You are asking me to do something that runs counter to our political traditions, and I cannot do that.

Obviously, if the Senate had the same role as the House of Commons with regard to evaluating the clarity and the majority, and the Senate were to say that it is not clear, the Senate would be given an absolute veto over the start of any constitutional negotiations, a power that it does not have.

Senator Beaudoin: Just a minute. I agree that you would be giving the House of Commons additional power. You chose to proceed by way of legislation. You could have proceeded

paragraphe où vous réferez au paragraphe 88 de l'avis de la Cour suprême, où on dit:

Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus [...]

La Cour suprême, évidemment, est suprême, mais la Constitution aussi est suprême.

L'article 52(1) de la Constitution dit:

La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; [...]

L'article 46(1) de la Constitution dit très clairement:

L'initiative des procédures de modifications visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes [...]

Il y a déjà un petit accroc dans l'avis de la Cour suprême et l'article 46 de la Constitution. Le Sénat est certainement un acteur politique. Il n'est pas élu, mais il est politique. Le Sénat a un rôle d'initiative en matière d'amendement constitutionnel. L'article 46 n'est pas tellement connu, mais il est là.

À mon avis, chaque fois qu'on légifère une loi, les deux Chambres sont égales et pour respecter le principe du bicaméralisme qui est une des bases de la Fédération, il faut respecter l'égalité des deux Chambres. Il faut que le Sénat dise oui au projet de loi C-20 pour qu'il soit adopté. On a un veto absolu, mais on nous demande gentiment de voter pour le projet de loi tout en sachant qu'une fois qu'il sera adopté, on sera exclu. C'est beaucoup demander à un sénateur. Si on suit les grands principes du bicaméralisme et si on respecte non pas seulement la lettre, mais l'esprit de la Constitution, on devrait traiter le Sénat et la Chambre des communes d'une même façon. Si c'est un amendement constitutionnel, ce n'est pas égal, mais si c'est une loi et un rôle qui est dévolu par une loi, il me semble qu'on doit respecter l'égalité.

M. Dion: Le rôle du Sénat apparaît par le fait qu'il approuve le projet de loi sur la clarté. Si malheureusement on en venait à ce stade et si les négociateurs arrivaient à un accord de séparation, il faudrait que cet accord de séparation prenne une forme constitutionnelle et le Sénat aurait alors un rôle à jouer. Entre-temps, le Sénat aurait tout le loisir de commenter, conseiller et tenter d'influencer les négociations. Il n'a pas la capacité que vous me demandez de donner au Sénat, la possibilité...

Le sénateur Beaudoin: De reconnaître.

M. Dion: ... d'arrêter un processus de négociation constitutionnel. Vous me demandez de faire quelque chose qui est contraire à nos traditions politiques, et cela, je ne peux pas le faire.

Évidemment, si le Sénat avait le même rôle que la Chambre des communes concernant l'évaluation de la clarté et de la majorité, et que le Sénat disait que ce n'est pas clair, on donnerait au Sénat la capacité d'établir un veto absolu sur le début d'une négociation constitutionnelle, un pouvoir qu'il n'a pas.

Le sénateur Beaudoin: Un instant. Je suis d'accord que vous donniez un pouvoir à la Chambre des communes. Vous avez choisi d'agir par une loi. Vous auriez pu agir autrement, mais vous

differently, but you are perfectly entitled to proceed by way of legislation. However, from the moment you start down the legislative road, you must comply with the principles of Canada's bicameral system. Why give power to the House of Commons and not the Senate? We have 30 days. There are fewer of us than there are of you in the House of Commons, but we can certainly comply with the same time frame.

The Senate is a legislative house that has always existed. Cartier was very categorical in that regard: equality for Quebec and Ontario in the Senate and equality of the two Houses. We are not complying with the principles of the bicameral system that is an integral part of our Canadian Constitution.

Mr. Dion: I would like to convince you, because in January when I launched my book, you told me that you adored the Clarity Act.

Senator Beaudoin: I do not adore legislation. Just a minute.

Mr. Dion: You liked it.

Senator Beaudoin: I said that I agreed that the question must be clear. We are not discussing the question here today, we are discussing the Act.

Mr. Dion: This Act respects the Senate's role, because it does not give new powers to the House. The House already has that power. The government is accountable to the House. It is not accountable to the Senate. If it is accountable to the House, the government can say: I am going to start by ensuring that I have the confidence of the House before getting involved in such serious negotiations. It is not giving the House any power. The government knows that the House has this power and that is why it has proceeded this way.

Senator Beaudoin: Once Bill C-20 has been adopted, we are going to go from being the Legislative Chamber we are today to a kind of lobby group. That is all.

Mr. Dion: The Clarity Act does not diminish in anyway the prerogatives and roles of the Senate. The Senate will be able to use them. The Act does, however, give the Senate something that it would have had without the Clarity Act: the requirement for the House to take into account the Senate's point of view. And that would not exist if it were not for the Clarity Act. The government could proceed without consulting the Senate in any way.

[English]

Senator Chalifoux: I should like to clarify one statement made by Minister Dion. Aboriginal rights are not part of the definition of "minority rights" but are totally separate. In Quebec, there are the Inuit Nation, the Cree Nation, the Mohawks and many other nations. There is also the Métis Nation. I understand that none of those nations was ever consulted or taken into consideration when you were negotiating.

The treaties were signed by the First Nations, the Queen of England, and Canada. The Province of Quebec was not involved. There is the Cree-Naskapi Act. Did you consult them? I understand that is part of the Constitution. The Mohawks have never joined anyone. They are separate and distinct. Some of them are in the United States, some of them are in Canada. Were they consulted in all of this?

avez parfaitement le droit d'agir par une loi. Mais dès que vous vous engagez sur la voie législative, il faut suivre les principes du bicaméralisme au Canada. Pourquoi donnez-vous un pouvoir à la Chambre des communes et pas au Sénat? On a 30 jours. On est moins nombreux qu'à la Chambre des communes, mais on peut certainement le donner dans le même temps.

Le Sénat est une Chambre législative qui a toujours existé. Cartier était très formel là-dessus: égalité du Québec et de l'Ontario au Sénat et égalité des deux Chambres. On va contre les principes du bicaméralisme qui font partie intégrante de notre Constitution canadienne.

M. Dion: J'aimerais bien vous convaincre parce qu'en janvier lors du lancement de mon livre, vous m'aviez dit que vous adoriez la Loi sur la clarté.

Le sénateur Beaudoin: Je n'adore pas les lois. Un instant.

M. Dion: Vous l'aimiez bien.

Le sénateur Beaudoin: J'ai dit que j'étais d'accord qu'une question doit être claire. Ce n'est pas de la question dont on discute aujourd'hui, mais de la loi.

M. Dion: Cette loi respecte le rôle du Sénat parce qu'elle ne donne pas un nouveau pouvoir à la Chambre. La Chambre l'a déjà. Le gouvernement est responsable devant la Chambre. Il n'est pas responsable devant le Sénat. S'il est responsable devant la Chambre, le gouvernement peut très bien dire: je vais d'abord m'assurer que j'ai la confiance de la Chambre avant de m'engager dans des négociations aussi graves. Il ne donne pas un pouvoir à la Chambre. Il sait que la Chambre a ce pouvoir et c'est pourquoi il agit ainsi.

Le sénateur Beaudoin: De Chambre législative que nous sommes aujourd'hui, on devient, après le projet de loi C-20, un espèce de groupe de pression. C'est tout.

M. Dion: La Loi sur la clarté ne diminue en rien les prerogatives et les rôles du Sénat. Il pourra les jouer. Elle lui accorde même quelque chose qu'il n'aurait pas sans la Loi sur la clarté: l'obligation pour la Chambre de prendre en compte le point de vue du Sénat. Ce qui n'existerait pas s'il n'y avait pas la Loi sur la clarté. Le gouvernement pourrait agir sans consulter, en aucune façon, le Sénat.

[Traduction]

Le sénateur Chalifoux: J'aimerais clarifier une déclaration du ministre Dion. Les droits des autochtones ne sont pas des droits minoritaires; ils sont tout à fait distincts. Au Québec, on trouve la nation inuite, la nation crie, les Mohawks et beaucoup d'autres nations. Il y a aussi la nation Métis. Je crois savoir qu'aucune de ces nations n'a été consultée ou que leur avis n'a pas été pris en considération pendant les négociations.

Les traités ont été signés par les Premières nations, la Reine d'Angleterre et le Canada. La province du Québec n'y a pas participé. Il y a la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Les avez-vous consultés? Je crois savoir que cela fait partie de la Constitution. Les Mohawks ne se sont jamais joints à quiconque. Ils sont distincts. Certains sont aux États-Unis, d'autres au Canada. Ont-ils été consultés dans tout cela?

If they wish to secede — and I pray that never happens — what will happen to the First Nations, the Inuit and the Métis? How will the borders be determined? If those groups all want to stay in Canada, then the separatists will have only a little bit of land around Montreal. I should like your comments.

Mr. Dion: First, you are right that aboriginal peoples have a specific role and a recognition in the Constitution of Canada that is not the same for minorities. That is why I mention the fact that if, unfortunately, we were negotiating the breakup of our country, we would be under the obligation to call a constitutional conference because a vote for secession would put their rights at risk. I cannot state with certainty today what the results of those negotiations would be, however.

Personally, I think that when a group of human beings says that they are distinct and that because of that distinctiveness they wish to get out of the country, it is very difficult for them to deny the same claim coming from others who may say they are even more distinct and have been so for a longer period of time. Aboriginal peoples in a seceding province would have a very strong claim to make and it would be very difficult to ignore. The Government of Canada would have a duty to ensure that their point of view would be respected and that we would need to negotiate with full effort in order to respect their rights.

Senator Chalifoux: Would the aboriginal people who have signed treaties with the Queen and with Canada even be part of the separatist movement, because of the treaties? I should like to have your comment on that.

Mr. Dion: I cannot provide a legal answer to your question. A political response would be that it would be difficult to go against their claim because they have a strong claim. That is the political response. The plural response is this: How can you remove a people from one state to another state without their will? The situation is somewhat arduous. It would be one of the major difficulties of the negotiations. It is something that people must know before the fact.

I remember that of the people who voted on October 30, 1995, almost nobody in the south of Quebec knew that in the north of Quebec there were three referenda with a clear majority of 95 per cent of voters saying, "We will stay in Canada, whatever the result of your referendum." I remember that after the referendum, when some journalists asked Mr. Parizeau what he would have done with the referenda in the north of Quebec, his answer was extraordinary. He said that those referenda were not legal.

Therefore, I urge everyone not to have a double standard. Everyone must respect the law, including the premier of Quebec.

Senator Chalifoux: Were these people consulted when you were developing this bill: the Inuit, the First Nations, the Métis and the Mohawks?

Mr. Dion: Many of them came to the Legislative Committee in the House.

S'ils veulent faire sécession — et je prie que cela n'arrive jamais — qu'advient-il des premières nations, des Inuits et des Métis? Comment les frontières seront-elles déterminées? Si ces groupes veulent tous rester au Canada, les séparatistes n'auront qu'un petit territoire autour de Montréal. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Dion: D'abord, vous avez raison, les populations autochtones ont un rôle particulier et jouissent d'une reconnaissance dans la Constitution canadienne qui n'est pas la même que pour les minorités. C'est pourquoi je mentionne le fait que si, malheureusement, nous devons négocier le démantèlement du pays, nous serions obligés de convoquer une conférence constitutionnelle parce qu'un vote sur la sécession mettrait leurs droits en péril. Je ne peux pas affirmer avec certitude aujourd'hui ce que serait l'issue de ces négociations, toutefois.

Pour ma part, je pense que lorsqu'un groupe d'êtres humains dit qu'ils sont distincts et que pour cette raison ils souhaitent quitter le pays, il est très difficile pour eux de nier le même droit à d'autres, qui ont peut-être une spécificité encore plus grande et depuis plus longtemps encore. Les peuples autochtones dans une province sécessionniste auraient des arguments très puissants auxquels il serait très difficile de passer outre. Le gouvernement du Canada aurait le devoir de s'assurer que leur point de vue est respecté et il aurait à négocier en ne ménageant aucun effort pour respecter leurs droits.

Le sénateur Chalifoux: Est-ce que les peuples autochtones qui ont signé des traités avec la Reine et avec le Canada feraient partie du mouvement séparatiste, à cause des traités? J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Dion: Je ne peux pas vous donner de réponse juridique. Une réponse politique serait de dire qu'il serait très difficile de contester leurs arguments parce que leurs arguments sont très forts. C'est la réponse politique. La réponse pluraliste appelle la question suivante: Comment peut-on enlever une population d'un État pour la transférer dans un autre sans sa volonté? La situation est plutôt ardue. Ce serait l'une des grandes difficultés des négociations. Il faut que les gens le sachent avant de se lancer.

Je me souviens que de ceux qui ont voté le 30 octobre 1995, presque personne dans le sud du Québec ne savait que dans le nord du Québec il y avait eu trois référendums où une claire majorité de 95 p. 100 ont dit qu'ils allaient rester au Canada quelle que soit l'issue du référendum. Je me souviens qu'après le référendum, lorsque des journalistes ont demandé à M. Parizeau ce qu'il aurait fait des référendums dans le nord du Québec, sa réponse a été extraordinaire. Il a déclaré que ces référendums n'étaient pas légaux.

Je demande donc à tous et chacun de ne pas adopter un système de deux poids deux mesures. Chacun doit respecter la loi, à commencer par le premier ministre du Québec.

Le sénateur Chalifoux: Est-ce que ces populations ont été consultées lorsque vous avez préparé votre projet de loi: les Inuits, les premières nations, les Métis et les Mohawks?

M. Dion: Beaucoup d'entre eux sont venus au comité législatif de la Chambre.

[Translation]

Senator Nolin: I have two questions. In your opening remarks, you refer to the government's decision to follow up on the opinion of the Supreme Court in the *Quebec Secession Reference*. In what paragraph of its decision does the Supreme Court tell the government that it should resolve this political issue by way of legislation?

Mr. Dion: The Court did not ask the government to prepare legislation, but it did not preclude that either. The Court left it up to the political decision-makers to decide which procedures they would use to fulfil their obligation to negotiate in the event that the question is clear. The government was not obliged to draft legislation. If it decided to do so, it was for political reasons, because the Quebec government did not commit to complying with the Supreme Court opinion.

If the Quebec government had accepted the opinion of the Supreme Court in its entirety, without choosing the sections that interested it; if the government had agreed to never ask other Canadians to negotiate the separation of Quebec, unless there was a clear expression of Quebecers to separate — not a majority pulled off through the repeated use of unclear questions that were chosen and cooked up through one focus group after another; if the government had said that people wanted to separate, that the people were not very divided on that, and if it had asked other Canadians to negotiate within the constitutional framework, and if at the end of the negotiations, we would end up with a country on a legal footing; if Mr. Bouchard had said that, Mr. Chrétien would have replied that he profoundly disagreed with him as to the possibility of separation, and he would have told him that he fully agreed with the procedure by which secession could be carried out.

It is unfortunate that in a democracy, not only do we not agree on the substantive issue, but we do not agree either on the procedures to use to resolve a substantive problem. The court has provided us with the procedure; the Quebec government rejected it. The Canadian government, by way of the Clarity Act, is confirming that it is respecting the procedure.

Senator Nolin: I have a second question. As you said, this issue is highly political. Let us go back to 1995. At the time, I was one of the players in the federalist campaign in Quebec.

On September 11, 1995, Mr. Parizeau tabled the question in the National Assembly. That is when the debate on the question started. The polls, both public and internal, showed that we had taken the lead during the debate on the referendum question. Mr. Chrétien, like Mr. Trudeau in 1980, declared that the question was not clear. Mr. Johnson did the same. Everyone on the federalist side underestimated the consequences of the ambivalence of the question; despite all of that, we, the federalists, won the debate on the question.

There was a happy ending to the 1995 referendum, despite a close race. In light of the historic facts, let us take Bill C-20 back to 1995. The debate in the House of Commons on Bill C-20 should have drawn to a close around October 10. In reality, on

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aurais deux questions. Dans vos remarques préliminaires, vous faites référence à la décision du gouvernement de suivre l'avis de la Cour suprême sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Dans quel paragraphe de la décision la Cour suprême indique-t-elle au gouvernement qu'il devrait procéder par voie législative pour régler cette question politique?

M. Dion: La cour n'a pas demandé au gouvernement de faire une loi, mais elle ne l'interdit pas non plus. Elle laisse les acteurs politiques décider par quelles procédures ils rempliraient leurs obligations de négocier en cas de clarté. Le gouvernement n'avait aucune obligation de faire une loi. S'il en a décidé ainsi, c'est pour des raisons politiques, parce que le gouvernement du Québec ne s'est pas engagé à respecter l'avis de la Cour suprême.

Si le gouvernement du Québec avait accepté l'avis de la Cour suprême dans son entièreté, sans choisir les passages qui l'intéressent; si le gouvernement avait convenu de ne jamais demander aux autres Canadiens de négocier la séparation du Québec, à moins de pouvoir traduire une volonté claire des Québécois à se séparer — non pas une majorité arrachée à coup de questions confuses, choisies et concoctées à coup de «Focus Group»; si le gouvernement avait dit que des gens voulaient se séparer, que la population n'était pas tellement divisée là-dessus, et s'il avait demandé aux autres Canadiens de négocier dans le cadre constitutionnel, et qu'à la fin des négociations, on apparaîtra comme pays sur une base légale; si M. Bouchard avait dit cela, M. Chrétien lui aurait répondu qu'il était en profond désaccord avec lui quant à la possibilité de la séparation, et il lui aurait dit qu'il était en profond accord avec lui sur la procédure par laquelle la sécession pourrait être faite.

Il est malheureux qu'en démocratie, non seulement nous ne nous entendons pas sur fond, mais nous ne nous entendons pas non plus sur la procédure à suivre pour régler un problème de fond. La cour nous a indiqué la procédure, le gouvernement du Québec l'a refusé. Le gouvernement du Canada, par le projet de loi sur la clarté, confirme que lui, il la respecterait.

Le sénateur Nolin: J'ai une deuxième question. Comme vous l'avez dit, cette question est hautement politique. Replaçons-nous en 1995. À cette époque, j'étais un des acteurs de la campagne fédéraliste au Québec.

Le 11 septembre 1995, M. Parizeau a déposé la question à l'Assemblée nationale. C'est alors que le débat sur la question s'est amorcé. Les sondages, tant publics qu'internes, ont montré que nous avions pris de l'avance durant le débat sur la question référendaire. M. Chrétien a déclaré, à l'instar de M. Trudeau, en 1980, que cette question n'était pas claire. M. Johnson a fait de même. Tout le monde du côté fédéraliste a soupesé les conséquences de l'ambivalence de cette question; malgré tout, nous, les fédéralistes, avons gagné le débat de la question.

Le référendum de 1995 a connu un dénouement heureux, malgré un compte serré. Reportons, en tenant compte des faits historiques, le projet de loi C-20 en 1995. Le débat à la Chambre des communes sur le projet de loi C-20 aurait dû se terminer

October 10, 1995, Bill C-20 did not exist. At that time, we were lagging behind in the polls, whether they were public or internal, we were at less than 1.8 per cent; how could your bill have helped us reinforce Canadian unity, as you so clearly state in your conclusion?

When you say that by voting in favour of your bill, we will be promoting the unity of our country, I would reply that even if I vote against it, I can still work for the unity of the country.

It is 1995. Every morning, by 7 a.m., with some of my colleagues and your friends in the Liberal Party, we are preparing to defend Canada. One fine day, the House of Commons decides that the question is not clear, and as a result, the government decides that it will not negotiate, regardless of what happens. How could this decision help us?

Mr. Dion: Clause 1.(1) of Bill C-20 stipulates "...within 30 days...". It is within 30 days of the tabling of the text of the question. The question in 1995 was so blatantly fraudulent that the House of Commons would have deemed it out of order within half an hour.

Senator Nolin: Would you still have considered the Senate's opinion?

Mr. Dion: I think the Senate would have given us its answer in five minutes. It would not have taken several days, first of all. The question was so blatantly fraudulent that the Senate, the House of Commons, and the provincial legislative assemblies would have all agreed, like Quebecers, moreover, who stated in the polls that the question was unclear.

You say that we still won the debate, but a few days before the referendum, approximately half of Quebecers thought that sovereignty was linked to a partnership. A Yes vote was a vote for sovereignty-association.

In fact, the procedure was so confused that when Mr. Parizeau, two years later, when his book came out, said that he had been ready to declare independence unilaterally in the days following a referendum victory, he surprised not only ordinary citizens, but also Mr. Bouchard, Mr. Landry and others. Mr. Duceppe even said, while he was campaigning, that he did not want to be seen near Mr. Parizeau. Mr. Parizeau had to show them the tripartite agreement signed by the three political parties, which demonstrated that it was a maximum of one year and he could therefore declare independence unilaterally very quickly, if he so desired.

They had not even understood that themselves. They had put together something that was so complicated that they tripped themselves up, to the point where one of the three Yes leaders, Mr. Dumont, told us last February that he had never been a sovereignist. He did not say that he was one in 1995 and that he had stopped being one.

Do you know another country in the world that would agree to negotiate its own breakup when one of the three separatist leaders tells us that he is not a separatist? So, as to the answer to your

autour du 10 octobre. En réalité, le 10 octobre 1995, le projet de loi C-20 n'existait pas. À ce moment-là, nous perdions dans les sondages, quels qu'ils soient, publics et internes, nous nous retrouvions à moins de 1,8 p. 100; comment votre projet de loi aurait-il pu nous aider, comme vous le dites si bien dans votre conclusion, à renforcer l'unité de notre pays?

Lorsque vous dites qu'en votant en faveur de votre projet de loi, nous favorisons l'unité de notre pays, je vous répondrais que même si je vote contre, je suis capable de travailler pour l'unité de notre pays.

Nous sommes en 1995. Tous les matins, dès 7 heures, avec certains de mes collègues et de vos amis du Parti libéral, nous préparons à défendre le Canada. Un bon matin, la Chambre des communes décide que cette question n'est pas claire et, de ce fait, le gouvernement décide qu'il ne négociera pas, quoi qu'il arrive. Comment cette décision pourrait-elle nous aider?

M. Dion: Le projet de loi C-20, à l'article 1. (1), stipule «Dans les trente jours...». C'est à l'intérieur d'un délai de 30 jours après le dépôt du texte de la question. La question de 1995 était si manifestement frauduleuse qu'en une demi-heure, la Chambre des communes aurait jugé qu'elle était irrecevable.

Le sénateur Nolin: Vous auriez quand même pris l'avis du Sénat?

M. Dion: Je crois que le Sénat nous aurait indiqué sa réponse en cinq minutes. Cela n'aurait pas pris plusieurs jours, premièrement. La question était si manifestement frauduleuse que le Sénat, la Chambre des communes, et les assemblées législatives des provinces auraient conclu dans le même sens, comme les Québécois, d'ailleurs, qui dans les sondages, ont dit que la question était confuse.

Vous dites que nous avons quand même gagné le débat, mais à quelques jours du vote, environ la moitié des Québécois croyaient que la souveraineté et le partenariat étaient liés. Si on votait OUI, on votait pour la souveraineté-association.

En fait, la procédure était si confuse que lorsque M. Parizeau, deux ans plus tard, lors de la parution de son livre, disait qu'il était prêt à faire une déclaration unilatérale d'indépendance dans les jours qui auraient suivi une victoire référendaire, ce ne sont pas seulement les citoyens ordinaires qui se sont étonnés de cela, mais également MM. Bouchard, Landry et d'autres. M. Duceppe avait même dit, alors qu'il était en campagne électorale, qu'il ne voulait pas être vu auprès de M. Parizeau. M. Parizeau a été obligé de leur montrer l'entente tripartite des trois partis politiques qui démontrait que c'était un an maximum et qu'il pouvait donc faire sa déclaration unilatérale d'indépendance très vite, s'il en avait envie.

Ils n'avaient même pas compris cela eux-mêmes. Ils avaient envisagé quelque chose de si compliqué qu'ils s'étaient emmêlés dans leurs propres pinceaux, à tel point que l'un des trois leaders du OUI, M. Dumont, nous a dit, en février dernier, qu'il n'avait jamais été souverainiste. Il n'a pas dit qu'il l'était en 1995 et qu'il avait cessé de l'être.

Connaissez-vous un autre pays au monde qui accepterait de négocier sa brisure quand l'un des trois leaders séparatistes nous dit qu'il n'est pas séparatiste? Alors la réponse à votre question,

question, Senator Nolin, I would like you to be the one to provide it, and I would like you to tell me that, naturally, your party and yourself would never agree to being duped into losing your country. People must be told this clearly, not after the referendum, but before.

[English]

Senator Cools: Madam Chairman, on a question of order. There is simply not enough capability for translation from French to English around this table. I hate to do this, but Senator Grafstein and I have been sharing one little translation device. I know that Mr. Dion does not want me to miss anything that he is saying, and I am afraid I am missing a fair amount.

The Chairman: I have already said that we will see what we can do so that at future meetings there will be even more facilities for interpretation.

Senator Prud'homme: I have the same problem as Senator Cools, Madam Chairman. There are not enough translation devices around the table.

The Chairman: I have already said that we will see what we can do for future hearings of the committee.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: Mr. Minister, I would like clarification on whether an ambiguous unilateral decision would be recognized or not. In paragraph 109 of its opinion, the Supreme Court says that it does not have legal jurisdiction, that it therefore does not purport to act as an arbiter, and that its opinion is only advisory in nature. However, a large part of the activities of the government which advocates secession are already, at this very moment, being carried out at the international level. This same government, which was elected with less than 50 per cent of the votes, is spending a great deal of energy and Quebec taxpayers' money on promoting this idea on the international scene.

Could you explain, in broad terms, the process of recognition? We are familiar with the principle of the right to self-determination. Of course, this is the principle that is being promoted on the international scene. I would like some clarification of this principle for the greater good of Quebec and the Canadian voters.

Mr. Dion: The procedure is as simple as that one, with a few minor differences. If the Canadian government announces to the world that one of its provinces will become a State, recognition follows automatically. If the Canadian government says that this is an internal matter that is being negotiated with one of the provinces, other nations do not get involved. They can indicate their preference, debate the subject, provide moral support and hope that everything will be settled peacefully. However, it is a domestic matter.

Senator Hervieux-Payette: Is international recognition effected by means of a press release published by a given country in the newspapers, or is there a United Nations procedure? What type of measures are used to recognize a State?

sénateur Nolin, j'aimerais que ce soit vous qui la donniez et qui me disiez qu'évidemment, jamais votre parti et vous-même n'accepteriez de perdre votre pays à cause d'une fraude. Et cela doit être dit clairement aux gens: pas après le vote, mais avant.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'invoque le Règlement. Il n'y a pas suffisamment d'installations pour l'interprétation du français à l'anglais autour de la table. Je déteste avoir à me plaindre, mais le sénateur Grafstein et moi-même devons partager un écouteur. Je sais que M. Dion ne veut pas que je rate la moindre de ses paroles, et je crains d'en rater beaucoup.

La présidente: J'ai déjà dit que nous allons faire ce que nous pouvons pour que nous ayons plus d'écouteurs aux rencontres futures.

Le sénateur Prud'homme: J'ai le même problème que le sénateur Cools, madame la présidente. Il n'y a pas suffisamment d'écouteurs autour de la table.

La présidente: J'ai déjà dit que nous allons faire ce que nous pouvons pour les audiences futures du comité.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Monsieur le ministre, j'aimerais qu'on clarifie la question de la reconnaissance d'une décision unilatérale ambiguë ou non. La Cour suprême, au paragraphe 109 de son avis, dit qu'elle «n'a pas compétence» pour statuer en droit, qu'elle ne prétend donc pas agir en tant qu'arbitre, et que son avis n'est que consultatif. Cependant, une grande partie des activités du gouvernement qui prône la sécession se fait déjà, au moment où on se parle, sur la scène internationale. Le même gouvernement, qui a été élu avec moins de 50 p. 100 des voix, dépense énormément d'énergie et de fonds des contribuables québécois pour promouvoir cette idée sur la scène internationale.

Pourriez-vous nous donner les grandes lignes du processus de reconnaissance? On reconnaît les grands principes du droit à l'autodétermination. C'est ce principe, évidemment, que l'on fait valoir sur la scène internationale. J'aimerais qu'on clarifie ce principe pour le bienfait des électeurs Québécois et Canadiens.

M. Dion: La procédure est aussi simple que celle-ci, à quelques nuances près. Si le gouvernement canadien annonce au monde que l'une de ses provinces va devenir un État, la reconnaissance est automatique. Si le gouvernement canadien dit que c'est une affaire canadienne qui se négocie avec l'une des provinces, les autres pays ne s'en mêlent pas. Ils peuvent marquer leur préférence, en parler, nous montrer leur sympathie et souhaiter que tout cela se règle pacifiquement. Mais c'est une affaire canadienne.

Le sénateur Hervieux-Payette: Le processus de reconnaissance internationale se fait-il par un communiqué d'un pays A, B et C dans les journaux, ou existe-t-il une procédure aux Nations Unies? Ou quels seraient les mesures de reconnaissance?

Mr. Dion: It is not the only one, but the best form of international recognition is for a country to be accepted into the United Nations. I can tell you that, since the United Nations came into existence, there has never been a case of a country that has separated from another country joining the United Nations without the consent of the other country. Outside the colonial context, this does not happen. This does not mean that there have been no intervention in nations for humanitarian reasons. For example, in the case of Kosovo, Kosovo has not yet been recognized as an independent country, even though everyone knows that over 90 per cent of the population wants independence, and even though the government has not behaved in an exemplary manner toward the people of Kosovo.

[English]

Senator Kinsella: Minister, we were delighted to have your statement at the beginning of our study that you are open to looking at possible amendments as we continue our study. Ours will be a profound and detailed study.

I should like to go to paragraph 153 of the Supreme Court's advisory opinion, where they state:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

The seventh preambular paragraph of your bill provides as follows:

WHEREAS, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and what constitutes a clear majority in a referendum held in a province on secession...

There is an inconsistency in the "clear wording" of paragraph 153 as I have just read it. You stated in your presentation to us earlier this afternoon and it is also stated in the seventh preambular paragraph of the bill itself that this bill is based upon what the Supreme Court has said — "in light of the finding by the Supreme Court\$." However, the Supreme Court has said that it would be for political actors to make that determination. It did not say that it would be for elected representatives. Why the discrepancy here?

Mr. Dion: In fact, the court used the words "political actors" and "elected representatives" a bit interchangeably throughout the court reference. For instance, the term "elected representatives" is used in paragraphs 35, 82, 65, 66, 74, 85, 88, 100 and 101.

My main argument to explain why the Senate has a different role than the House of Commons is not connected with the phrases "elected representatives" and "political actors," which are used interchangeably. It is connected with the fact that the government is responsible to the House of Commons.

Senator Kinsella: Minister, my second topic has to do with the question of the indivisibility of Canada, which is the premise that I sustain. I have listened to you. You seem to be sustaining the proposition that Canada is divisible. Did your argument on

M. Dion: Ce n'est pas la seule, mais la meilleure forme de reconnaissance internationale, c'est quand un pays est accepté à l'ONU. Je peux vous dire que depuis que les Nations Unies existent, jamais un pays issu d'un autre pays n'y est entré sans le consentement de l'autre pays. Hors du cadre colonial, cela ne se produit pas. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu des interventions dans des pays pour des raisons humanitaires. Si vous prenez, par exemple, le cas du Kosovo, jusqu'à présent, le Kosovo n'a pas été reconnu comme un pays indépendant, même si nous savons tous qu'à plus de 90 p. 100, cette population veut son indépendance, et même si le gouvernement ne s'est pas comporté de façon exemplaire face à la population du Kosovo.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, nous sommes ravis de vous avoir entendu dire dès le début de notre étude que vous serez ouvert à l'idée de recevoir des amendements à la suite de notre examen. Notre examen sera approfondi et détaillé.

J'aimerais vous citer un passage du paragraphe 153 de la l'avis consultatif de la Cour suprême:

Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Au septième paragraphe du préambule de votre projet de loi, on peut lire:

ATTENDU [...] Que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consiste une question et une majorité claires dans le cadre d'un référendum sur la sécession tenue dans une province [...]

Il y a incompatibilité avec la «question claire» du paragraphe 153 que je viens de vous lire. Vous avez dit dans votre exposé plus tôt cet après-midi et il est dit au septième paragraphe du préambule du projet de loi que le texte est basé sur l'avis de la Cour suprême — «compte tenu du fait que la Cour suprême [...]» Toutefois, la Cour suprême a dit qu'il reviendra aux acteurs politiques de prendre cette décision. Elle n'a pas dit que cela reviendrait aux représentants élus. Pourquoi cette incompatibilité ici?

M. Dion: En fait, la cour a utilisé les expressions «acteurs politiques» et «représentants élus» de façon un peu interchangeable tout au long du renvoi. Par exemple, l'expression «représentants élus» est employée dans les paragraphes 35, 82, 65, 66, 74, 85, 88, 100 et 101.

La principale raison pour laquelle j'estime que le Sénat a un rôle différent de celui de la Chambre des communes n'est pas liée aux expressions «représentants élus» ou «acteurs politiques», qui sont employées de façon interchangeable. Cela tient au fait que le gouvernement est responsable devant la Chambre des communes.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, ma deuxième question porte sur l'indivisibilité du Canada, qui est mon hypothèse de départ. Je vous ai écouté. Vous semblez défendre l'idée selon laquelle le Canada est divisible. Votre position sur la

divisibility come about as a result of what the Supreme Court opined in its advisory opinion? Is that why you say that, in your view, Canada is divisible?

Mr. Dion: I knew that Canada was divisible before the court reference. I think that very few people are arguing the reverse. The point with the court was not to be sure that it is true that Canada is divisible: the point was to be sure that secession cannot be done outside the constitutional framework, because that would be against the rights of citizens.

Senator Kinsella: If I understood your argument this afternoon, it was that there are both legal and moral arguments as to why, in your view, Canada is divisible. Are our American friends in the United States less moral or less respectful of the rule of law? That great federation rests upon the principles of democracy, constitutionalism, federalism, rule of law and the protection of minorities; yet, the United States Supreme Court, in *Texas v. White*, ruled clearly that that federation is indivisible. What about the Crown itself? When Nova Scotia sought in the 1800s to secede from the early Confederation, it was denied by the Crown. Are the Mexicans less moral or less respectful of the rule of law, when, in that great federation, secession is not admissible? What is it about us in Canada that makes the situation different?

Mr. Dion: That is a good question. First, this explains to us how much an act requesting that a province of Canada be recognized as an independent state against the will of the Government of Canada is completely out of the practice of states. There is no risk of this kind, because most of these countries are indivisible for themselves and have no interest in encouraging this kind of unilateral gesture from another state, certainly not a G-7 country that is very respected, like Canada.

However, I am not answering your question. I am commenting about the argument that the UDI will lead to international recognition, something that I think is completely unrealistic and untrue.

About the fact that many respected democracies, not just dictatorships, have said that they are indivisible — you mentioned the United States, France, Italy, Spain, Australia and others — I respect their point of view. I am not saying I am more moral than they are. I understand the rationale for saying that every inch of the territory of the country belongs to every citizen of the country, that no one citizen may lose his or her citizenship against his or her will, and that all citizens have the right to give it to their children. That is what these democracies have said, and I strongly respect that. However, if they were in the situation where a population in their country, with the strong consent tradition on the part of the country, clearly said, “We want to leave,” I am not sure that the sole answer of these democracies would be to say, “You cannot because it is against the Constitution.” I am not sure that the United States of today would go to civil war if they were facing that situation. Democracies have evolved, and maybe, faced with the fact that you have a population that clearly wants to

divisibilité découle-t-elle de la position de la Cour suprême dans son avis consultatif? Est-ce la raison pour laquelle, à votre avis, le Canada est divisible?

M. Dion: Je savais que le Canada était divisible avant le renvoi à la cour. Je pense que très peu de gens soutiennent le contraire. Le but du renvoi n'était pas de s'assurer que le Canada est divisible, mais bien que la sécession ne pouvait se faire hors du cadre constitutionnel car cela irait à l'encontre des droits des citoyens.

Le sénateur Kinsella: Si j'ai compris votre raisonnement cet après-midi, c'est qu'il y a des arguments à la fois juridiques et moraux qui expliquent, à votre avis, pourquoi le Canada est divisible. Est-ce à dire que nos amis des États-Unis ont moins de sens moral et de respect pour la primauté du droit? Cette grande fédération repose sur les principes de la démocratie, du constitutionnalisme, du fédéralisme, de la primauté du droit et de la protection des minorités; pourtant, la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Texas c. White*, a clairement statué que cette fédération est indivisible. Qu'en est-il de la Couronne elle-même? Lorsque la Nouvelle-Écosse a cherché au XIX^e siècle à faire sécession de la Confédération, qui en était à ses tous débuts, la Couronne le lui a refusée. Les Mexicains ont-ils moins de sens moral et de respect pour la primauté du droit du fait que dans cette grande fédération la sécession n'est pas admissible? Qu'est-ce qui fait que le Canada est dans une situation différente?

M. Dion: C'est une bonne question. Premièrement, cela nous fait comprendre à quel point une loi demandant qu'une province du Canada soit reconnue comme un État indépendant contre la volonté du gouvernement du Canada est complètement contraire à la pratique des États. Il n'y a aucun risque de ce genre, parce que la plupart de ces pays sont indivisibles eux-mêmes et n'ont aucun intérêt à encourager un tel geste unilatéral dans un autre État, assurément pas un pays du G-7 qui est très respecté comme le Canada.

Mais je ne réponds pas à votre question. Je commente seulement l'argument voulant qu'une déclaration unilatérale d'indépendance entraînerait la reconnaissance internationale, ce qui est à mon avis tout à fait irréaliste et faux.

Quant au fait que beaucoup de pays démocratiques, pas seulement des dictatures, se sont déclarés indivisibles — vous avez mentionné les États-Unis, la France, l'Italie, l'Espagne, l'Australie et d'autres — je respecte leur point de vue. Je ne dis pas que je suis plus moral que les citoyens de ces pays-là. Je comprends qu'on veuille affirmer que chaque pouce de territoire du pays appartient à tous les citoyens du pays, qu'aucun citoyen ne peut perdre sa citoyenneté contre sa volonté, et que tous les citoyens ont le droit de transmettre cette citoyenneté à leurs enfants. C'est ce que ces démocraties ont dit et je respecte tout à fait cela. Toutefois, si ces pays se trouvaient dans la situation où une partie de la population du pays disait clairement «nous voulons partir», dans un pays où il existe une solide tradition de consentement, je ne suis pas certain que la seule et unique réponse de ces démocraties serait de dire: «Vous ne pouvez pas partir parce que c'est contraire à la Constitution.» Je ne suis pas certain que les États-Unis d'aujourd'hui voudraient déclencher une guerre

leave, you might accept to negotiate and to amend the Constitution to make that negotiation possible.

One thing I know is that I am in Canada, not in another country. In Canada, all parties that I know, including yours, have said that they would not keep Quebec in Canada against the clearly expressed will of Quebecers.

Senator Kinsella: Minister, do you not think that there is a failure in the paradigm under which the academic community and indeed the political community have been operating, that we have indeed failed to make the preferential option the indivisibility of Canada but have very strongly and creatively and energetically promoted the right of self-determination of peoples? The right to self-determination is an internationally recognized human right, and our court, in this opinion and others before, has said that that right should be fulfilled, creatively and dramatically, programatically, with various kinds of modifications to our federation. Is it not therefore consistent to be promoting the right of self-determination, in this instance of the people of Quebec, while at the same time insisting that that is done within the parameters of an indivisible Canada? Would that not be the preferential option?

Mr. Dion: I never thought that Canada was indivisible, for the reasons I just mentioned. May I ask you a simple question? Is it your position that Quebec should be kept in Canada against the clearly expressed will of the population of Quebec?

Senator Kinsella: That is my option, yes.

Mr. Dion: It is your position.

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Dion: It is not the position of your party.

Senator Kinsella: It is my position, and it is a principled position.

Mr. Dion: I will read to you the Conservative Party resolution of 1991.

Senator Kinsella: Minister, with all due respect, in the Senate we have not conducted our debate on a partisan level, and this is really off course. However, as you are the witness, you can say what you wish.

Mr. Dion: I do not ask you to accept your party position. I just want to show you how much the idea that Canada was divisible was accepted by an important party — I assume it is not your party — when it stated:

Be it resolved that the recognition of the right of Quebec men and women to self-determination be confirmed.

I hope that, in the mind of the Conservative Party, self-determination did not mean unilateral secession. The problem, though, is that Mr. Parizeau and Mr. Bouchard are using this resolution to say that the Conservatives accept the Parizeau way to

civilise s'ils étaient dans cette situation. Les démocraties ont évolué et peut-être que, confronté au fait qu'une partie de la population veut clairement partir, on pourrait accepter de négocier et de modifier la Constitution pour rendre possible cette négociation.

Il y a une chose que je sais: je suis au Canada, pas dans un autre pays. Au Canada, tous les partis que je connais, y compris le vôtre, ont déclaré qu'ils ne garderaient pas le Québec au Canada contre la volonté clairement exprimée des Québécois.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, ne croyez-vous pas qu'il y a une faille dans le paradigme qui a inspiré le monde universitaire et même le milieu politique, à savoir que nous n'avons pas fait de l'indivisibilité du Canada l'option préférentielle, mais que nous avons plutôt déployé beaucoup d'énergie et de créativité pour promouvoir le droit des peuples à l'autodétermination. Le droit à l'autodétermination est un droit fondamental reconnu internationalement et notre cour, dans cet avis et dans d'autres rendus auparavant, a déclaré qu'il faut respecter ce droit en apportant, de façon créatrice et ordonnée, diverses modifications à notre fédération. Par conséquent, ne serait-ce pas faire preuve de cohérence que de promouvoir le droit à l'autodétermination, en l'occurrence de la population du Québec, tout en insistant en même temps pour que cela se fasse à l'intérieur des paramètres d'un Canada indivisible? Ne serait-ce pas l'option préférentielle?

M. Dion: Je n'ai jamais pensé que le Canada était indivisible, pour les raisons que je viens d'énoncer. Pourrais-je vous poser une simple question? Êtes-vous d'avis que le Québec doit être retenu à l'intérieur du Canada à l'encontre de la volonté clairement exprimée de la population du Québec?

Le sénateur Kinsella: C'est mon option, oui.

M. Dion: C'est votre position.

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Dion: Ce n'est pas la position de votre parti.

Le sénateur Kinsella: C'est ma position et c'est une position de principe.

M. Dion: Je vais vous lire la résolution adoptée en 1991 par le Parti conservateur.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, sauf le respect que je vous dois, au Sénat, nous n'avons pas tenu notre débat selon des lignes partisans, et votre intervention est vraiment contraire à notre façon de faire. Mais c'est vous le témoin et vous pouvez dire ce que vous voulez.

M. Dion: Je ne vous demande pas d'accepter la position de votre parti. Je veux simplement montrer à quel point l'idée que le Canada est divisible a été acceptée par un parti important — je suppose que ce n'est pas votre parti — quand il a déclaré:

Il est résolu que la reconnaissance du droit des hommes et des femmes du Québec à l'autodétermination est confirmée.

J'espère que dans l'esprit du Parti conservateur, l'autodétermination ne signifie pas la sécession unilatérale. Mais le problème est que MM. Parizeau et Bouchard se servent de cette résolution pour dire que les conservateurs acceptent la manière

break up Canada. It would be very helpful for the clarity of the debate if Mr. Clark were saying, "Obviously not."

[Translation]

Senator Gill: Mr. Minister, my question obviously deals with Aboriginals. I am very happy that we can discuss these questions between Aboriginals and non-Aboriginals. We don't often have the chance to do so, so this is a good opportunity.

Following the Royal Proclamation, 1763, which you know, and which confirms Aboriginal rights, and the Quebec Boundaries Extension Act of 1912, you will remember that when the James Bay decision came down, Justice Malouf stated that the Aboriginals of this region had rights and had to be consulted, and that one of the *sine qua non* conditions to extend the boundaries of Quebec would be to sit down with the Aboriginals of James Bay. In addition, when the Constitution was repatriated, the inherent rights of Aboriginals were confirmed.

I assume that this came from the Royal Proclamation to extend the boundaries. Do you think, Minister Dion, that we have to go beyond the vocabulary that has been used until now, in other words that we need to consult with Aboriginal peoples? In my opinion, we need the consent of Native peoples. This was done to extend the boundaries. If ever Canada's configuration changes, Native people would have to be consulted and we would have to have their input. I would like your comments, please.

Mr. Dion: Your question, Senator Gill, is similar to Senator Murray and Senator Chalifoux's question regarding aboriginal peoples. On the legal front, I cannot answer you with any certainty, because the Court has not thoroughly decided the aboriginal issue. There are legal experts who say that you cannot change the country Aboriginal peoples reside in without their consent. The Court does not say that. And so I cannot say that. I am cautious. What I am saying is that politically, the Liberal Party of Canada would have a big problem accepting to negotiate separation if there were aboriginal peoples who wished to remain in Canada, and we signed an agreement against their will. I do not see my Prime Minister, as I know him, accepting such a thing. That would go against his deep moral conviction.

Senator Gill: You are referring to the government, and not only the Liberal Party.

Mr. Dion: I'm talking of the Liberal Party, the position of my party and my government, as well as my Prime Minister. However, I cannot base that on legal certainty. That has not been thoroughly tested in court.

Senator Pitfield: Why not?

Senator Gauthier: Mr. Dion, I agree that the referendum question must be clear, but like most Canadians, I am against dividing my country. If it came to that, what Bill C-20 proposes would worry me from a political perspective. As far as I am concerned, I believe that the bill must make a clear and specific statement regarding official language minorities, or linguistic minorities if you prefer, specifically with regard to the province

Parizeau de démanteler le Canada. Ce serait très utile pour clarifier le débat que M. Clark dise: «Sûrement pas.»

[Français]

Le sénateur Gill: Monsieur le ministre, ma question touche évidemment les autochtones. Je suis très heureux qu'on puisse discuter de ces questions entre autochtones et non-autochtones. On n'a pas souvent la chance de le faire et on en profite maintenant.

Suivant la Proclamation royale de 1763, que vous connaissez, et qui confirmait les droits des autochtones, et la Loi de l'extention des frontières du Québec de 1912, vous vous souviendrez que lors du jugement concernant la Baie James, le juge Malouf a déclaré que les autochtones de cette région avaient des droits et devaient évidemment être consultés, et qu'on devait s'asseoir avec les autochtones de la Baie de James parce que c'était une condition *sine qua non* pour que l'extention des frontières du Québec puissent s'appliquer. Évidemment aussi, il y a eu, lors du rapatriement de la Constitution, la confirmation des droits inhérents des autochtones.

Je présume que cela vient de la Proclamation royale pour l'extension des frontières. Pensez-vous, monsieur Dion, qu'on doit maintenant dépasser le vocabulaire qu'on a toujours utilisé, c'est-à-dire qu'on doit consulter les autochtones? Il faut, il me semble, chercher l'assentiment des autochtones. On l'a fait pour l'extension des frontières. Si jamais on change la configuration du Canada, il faudrait consulter et rencontrer les autochtones et leur demander ce qu'ils en pensent. J'aimerais avoir votre commentaire, s'il-vous-plaît.

M. Dion: Votre question, sénateur Gill, est dans le même sens que la question du sénateur Murray et du sénateur Chalifoux sur les autochtones. Sur le plan légal, je ne peux pas vous répondre avec certitude, parce que la cour ne s'est pas prononcée à fond sur la question autochtone. Il y a des experts légaux qui affirment qu'on ne peut pas changer les autochtones de pays sans leur consentement. La cour ne l'a pas dit. Je ne peux donc pas le dire. Je suis prudent. Ce que je sais, c'est que, politiquement, le Parti libéral du Canada aurait un gros problème à accepter de négocier une séparation alors qu'il y aurait des populations autochtones qui voudraient rester dans le Canada et que nous, on signerait un accord contre leur volonté. Je vois mal mon premier ministre, tel que je le connais aujourd'hui, accepter une telle chose. Cela irait contre sa morale profonde.

Le sénateur Gill: Vous parlez du gouvernement et non seulement du Parti libéral.

M. Dion: Je parle du Parti libéral, de l'orientation de mon parti et de mon gouvernement, ainsi que de mon premier ministre. Mais je ne peux pas appuyer cela sur une certitude légale. Cela n'a pas été testé à fond en cour.

Le sénateur Pitfield: Pourquoi pas?

Le sénateur Gauthier: Monsieur Dion, je suis d'accord pour la clarté de la question référendaire, mais comme la majorité des Canadiens, je m'oppose à la division de mon pays. Si on en venait à cela, la proposition du projet de loi C-20 m'inquiéterait beaucoup du point de vue politique. En ce qui me concerne, je crois que le projet de loi doit porter un énoncé clair et précis relativement aux minorités de langues officielles, aux minorités

that would want to separate from Canada, and in particular for French-speaking or English-speaking Canadians who would remain in this new Canada, if one day it were accepted.

You answered earlier that you would accept amendments. You accepted one amendment in the House regarding aboriginal peoples. I would like to ask you specifically if you would accept an amendment regarding official language minorities, in order to give them a right to speak?

Mr. Dion: You might have asked me why, at the outset, the government did not specifically mention aboriginal peoples in the sections regarding the assessment of the clarity of the question and of a majority. We did this following a request by Liberal and NDP members, as well as aboriginal leaders. The reason why we had not done this was because it was self-evident that we would take into consideration the opinions of groups as important as linguistic minorities and aboriginals. We agreed to mention aboriginals specifically only because they have a specific role in the Constitution under section 35.1.

Otherwise, it is unnecessary to explicitly mention such or such a group, because it goes without saying that their opinions will be taken into account. The Clarity legislation commits us to negotiations which respect the rights of minorities as well as, in terms of the clear majority, official positions taken by the Senate which, as you know, is particularly interested in the issue of minorities. If ever, unfortunately, separation did occur, the minister proposing a constitutional amendment to that effect will only be able to do so by upholding minority rights. This idea is contained in the bill and in the Supreme Court's *Quebec Secession Reference*. The minister must take into account minority rights. It will be up to the Senate to assess whether these rights have in fact been upheld during negotiations. Will this be an easy task, can we be reassured? Of course not, the process would be extremely serious and fraught with uncertainty. But the government of Canada would not be proposing secession. The government is simply saying that to deal with such an explosive situation, everything must be done within a legal framework, because if we don't, it will be a thousand times more dangerous!

Senator Gauthier: You have already said that Bill C-20 would protect Quebecers from an abusive provincial government which would try to take Canada hostage. Outside of the law and the idea of clarity, I would ask you who will protect linguistic minorities throughout Canada, since they will certainly be harshly affected by the separation process? Based on my past experience, I can assure you that it will not be provincial governments. Twenty years after the 1982 Constitution, we still have to fight for our basic rights. A million French-speaking Canadians live outside Quebec and 800,000 English-speaking Canadians live in Quebec. What is going to happen to these people and who will speak for them?

linguistiques si préférez, surtout pour la province qui cherche à se détacher du Canada et, en particulier, pour les Canadiens d'expression française ou anglaise qui resteront dans ce nouveau Canada, si un jour il devait être accepté.

Vous avez répondu tantôt que vous accepteriez des amendements. Vous avez accepté un amendement à la Chambre concernant les autochtones. Je vous demande très spécifiquement si vous accepteriez un amendement concernant les minorités de langues officielles, afin de leur donner un droit de parole?

M. Dion: Vous auriez pu me demander pourquoi, au départ, le gouvernement ne mentionnait pas explicitement les peuples autochtones dans les articles où il s'agit d'évaluer la clarté de la question et de la majorité. On l'a fait par la suite à la demande des députés du Parti libéral et du NPD, ainsi que des leaders autochtones. La raison pour laquelle on ne l'avait pas fait, c'est que cela allait de soi qu'on allait prendre en compte les points de vue de composantes aussi importantes de notre pays que sont les minorités linguistiques et les autochtones. La seule raison pour laquelle on a accepté de mentionner spécifiquement les autochtones, c'est qu'ils ont un rôle précis dans la Constitution en vertu de l'article 35.1.

Sinon, il est inutile de mentionner explicitement tel ou tel groupe, parce qu'il va de soi que leurs points de vue seront pris en compte. Le projet de loi sur la clarté nous engage à négocier dans le respect des droits des minorités et aussi en tenant compte, pour ce qui est de la clarté et de la majorité, des déclarations officielles du Sénat qui, comme vous le savez, s'intéresse particulièrement aux minorités. Si jamais, malheureusement, on en arrivait à un accord de séparation en bout de ligne, le ministre qui proposerait une telle modification constitutionnelle devrait avoir tenu compte correctement des droits des minorités. C'est précisé dans le projet de loi et dans l'avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de la Cour suprême. Il doit prendre en compte les droits des minorités. Le Sénat aurait, à cette occasion, le droit d'évaluer si les minorités ont été correctement prises en compte lors des négociations. Est-ce que ce sera facile à faire, est-ce qu'on peut être rassurés? Bien sûr que non, c'est extrêmement grave et plein d'incertitudes. Mais ce n'est pas le gouvernement du Canada qui propose la sécession. Tout ce qu'il fait, c'est qu'il dit que, pour résoudre une affaire aussi délicate, on doit agir dans le cadre du droit, parce que si on sort du droit, ce sera encore mille fois plus dangereux!

Le sénateur Gauthier: Vous avez déjà dit que le projet de loi C-20 protégeait les Québécois contre un gouvernement provincial abusif qui voulait enlever le Canada. En dehors du droit et de la clarté, je vous demande qui protégera les minorités linguistiques partout au Canada, qui seront certainement durement affectées par ce processus de séparation? Je peux vous dire, de par mon expérience, que ce ne sont pas les gouvernements provinciaux qui vont le faire. Cela fait 20 ans qu'on travaille à la Constitution de 1982, et on a encore du chemin à faire pour obtenir le minimum de nos droits. Il y a un million de Canadiens d'expression française hors Québec et 800 000 Canadiens d'expression anglophone au Québec. Qu'arrive-t-il à ces gens-là, et qui parle pour eux?

There is no guarantee you will be around in another two or three years. After a federal or provincial election, the bill will not guarantee that minorities like ourselves will have the right to be heard in the case of a referendum in Quebec.

Mr. Dion: Section 3 of the Clarity Act does not enumerate every potential negotiation partner. It is not the place of federal legislation to set out who can and who cannot negotiate; that will be up to the Federation partners. As Senator Murray could tell us, during the Charlottetown Accord negotiations, it was decided who could sit at the table and who could not, and they ultimately agreed to bringing in certain Native groups. The federal government cannot legislate this type of decision. Bill C-20 simply lists the actors who must negotiate, based on what the Supreme Court ruled, in a clear situation, and these actors are the federal and provincial governments. They are mentioned in the bill, but there is nothing to prevent the political actors from bringing in other parties representing various interests. The proof lies in the fact that the Clarity Bill specifically mentions the provincial and federal governments. This means that other parties which play a crucial role in our country, and which would be deeply affected by the break-up of our country, such as official language minority groups, would be able to sit at the table. Who will fight for their rights? First and foremost, they will. Do not believe for a moment that this type of thing will be quietly negotiated between technocrats. The country would be in an uproar, everyone would be concerned about their rights and their future. That is why governments will have to lead by always acting within the law. When the government of Quebec insinuates that it might try to achieve secession through political means and outside of the law, it means that it is willing to tolerate anarchy. When it says it is willing to tolerate anarchy, what kind of example does a government set for its citizens, who have legitimate fears for their future?

[English]

Senator Taylor: I am a little puzzled by your answers about the aboriginal peoples and the linguistic minorities. If there ever was a body set up to look after these groups, it is the Senate. Why would you cut out the one body that has a good aboriginal representation and one whose whole purpose is to represent the regions equally, as well as linguistic minorities, to rely on an improbable situation down the road? That is to say, why would you want a situation where the government or the House of Commons of the day, which is elected by one person, one vote, would be the sole way of expressing the rights of the regions and the rights, in particular, of the aboriginal peoples and minority language groups? You already have the mechanism to do so. Why you would throw it out?

Mr. Dion: Yes, but, once again, we are not weakening the role of the Senate by the clarity bill. Without the clarity bill, the Senate would not have the capacity to be consulted by the government. The government would negotiate and the Senate would have a

Il n'y a rien qui me garantit que vous serez là dans deux ou trois ans. Lorsqu'il y aura eu une élection fédérale et une élection provinciale, il n'y a rien qui me garantit dans le projet de loi que nous, les minorités, auront le droit de nous exprimer, advenant un référendum au Québec.

M. Dion: La Loi sur la clarté, dans l'article 3, ne fait pas la liste de tous les participants à une négociation. Ce n'est pas le rôle d'une loi fédérale de déterminer ceux qui négocie et ceux qui ne négocie pas; ce sera aux participants de la Fédération de décider. Comme le sénateur Murray pourrait en témoigner, à Charlottetown, ils ont eu à décider qui participerait ou non, et ils ont fini par accepter certains groupes autochtones à la table de négociations. Le gouvernement fédéral ne peut pas le décider seul par une loi. Ce que vous trouvez dans le projet de loi C-20, ce sont les acteurs qui ont l'obligation de négocier en cas de clarté, d'après la Cour suprême, c'est-à-dire le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces. Ce sont eux qui sont mentionnés, mais rien n'empêche les participants aux négociations d'accepter à la table de négociations d'autres négociateurs qui représenteraient d'autres intérêts. La preuve, c'est que le projet de loi sur la clarté fait mention notamment des gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada. Cela ouvre la porte au fait que des composantes aussi essentielles du pays, et aussi profondément touchées par la brisure de notre pays que seraient les minorités de langues officielles, puissent être à la table. Qui les protégera? D'abord et avant tout, elles-mêmes. Ne croyons pas que ce genre de chose sera négocié entre technocrates, tranquillement. Le pays serait en ébullition, les gens seraient plus que jamais inquiets de leurs droits et du futur. C'est pourquoi les gouvernements doivent montrer l'exemple en agissant toujours à l'intérieur du droit. Quand le gouvernement du Québec laisse entendre qu'il pourrait essayer de faire une sécession de façon complètement politique en dehors du droit, cela veut dire qu'il est prêt à sombrer dans l'anarchie. Et un gouvernement qui accepte de dire qu'il agit dans l'anarchie, quel genre d'exemple donne-t-il aux citoyens qui ont des raisons légitimes d'être inquiets quant à leur avenir?

[Traduction]

Le sénateur Taylor: Vos réponses sur les peuples autochtones et les minorités linguistiques me rendent quelque peu perplexe. S'il y a un organisme qui a été créé pour s'occuper de ces groupes, c'est bien le Sénat. Pourquoi écarter le seul organisme qui compte une bonne représentation des Autochtones et dont la seule et unique raison d'être est de représenter les régions sur un pied d'égalité, ainsi que les minorités linguistiques, pour compter plutôt sur une situation qui apparaît improbable? Je m'explique: pourquoi voulez-vous créer une situation où le gouvernement ou bien la Chambre des communes, qui est élue au suffrage universel, serait le seul et unique moyen d'expression des droits des régions et en particulier des droits des peuples autochtones et des groupes linguistiques minoritaires? Vous avez déjà le mécanisme pour assurer la défense de ces droits. Pourquoi voulez-vous l'écarter?

M. Dion: Oui, mais je répète que nous n'affaiblissons pas le rôle du Sénat avec le projet de loi sur la clarté. En l'absence de ce projet de loi, le Sénat ne pourrait pas être consulté par le gouvernement. Le gouvernement négocierait et le Sénat pourrait

capacity to assess the results of those negotiations, because of its suspensive veto of six months and because a secession was begun by constitutional amendment in order for it to be lawful. With the clarity bill, the House has the obligation to take into account your views about clarity. During the negotiations, you will retain all the capacity that you have to influence the negotiations, to comment on what is happening, and to give your voice to the citizens of Canada in order to ensure that their interests are properly protected. At the end of the day — that is, if we go there and if there is an agreement of separation — you will assess whether or not this agreement respects both minorities and aboriginal rights.

Senator Taylor: You and I have attended the Calgary Stampede. There is an old western saying which could be applied to the system you are talking about that says “That sounds like you are closing the barn door after the horse has run away.”

There is a second area on which I would appreciate an answer. This bill deals with clarity and separation, but perhaps B.C. or Alberta may want to separate in the future. What about other issues? Is this bill creating a precedent whereby the representation by population in the House, which is dominated by Ontario and Quebec, could easily put in place legislation that would affect regions such as the West and the Maritimes? For example, there could be a new national energy policy that you are interested in pursuing, whereas we are interested in producing. The Maritimes and the provinces in the West would normally have a veto in the Senate. Are you setting up a precedent here? If not, can you point out some examples where this has been done before?

Mr. Dion: Some laws give specific roles to the House and not to the Senate. However, that is not my main argument. My main argument is that it is not a precedent. If we were giving the Senate a veto at the beginning of constitutional negotiations, that would be a precedent. I have a list of different bills that have been accepted where the House has a specific role that the Senate does not have. I will give that to you later.

Senator Taylor: Perhaps we do not need to discuss this now. Maybe you can submit that list to the committee.

Mr. Dion: Yes. That is not my main point, though.

Senator Grafstein: Reference has been made to a document. I agree that we should not take the time now to look at it, but it would be very useful if that document were tabled so that we could have that list to peruse at our leisure.

The Chairman: Can you provide that for us?

Mr. Dion: We will provide the list.

Senator Taylor: Minister, you mentioned that the Senate has a different role from the House of Commons because the House of Commons can defeat the government. The Senate can stop the government, as you well know. It did so in the GST case. The

évaluer les résultats de ces négociations, en raison de son veto suspensif de six mois et parce que la sécession nécessite une modification constitutionnelle pour être légale. Avec le projet de loi sur la clarté, la Chambre a l'obligation de tenir compte de votre opinion sur la clarté. Pendant les négociations, vous conserverez intégralement votre capacité d'influencer les négociations, de commenter ce qui se passe et de donner votre voix aux citoyens du Canada afin de veiller à ce que leurs intérêts soient bien protégés. Au bout du compte — c'est-à-dire, si jamais nous en arrivons là et s'il y a entente sur la séparation —, vous évalueriez si l'entente en question respecte les droits des minorités et les droits des Autochtones.

Le sénateur Taylor: Vous et moi avons tous deux assisté au Stampede de Calgary. Il y a un vieux dicton dans l'Ouest que l'on pourrait appliquer au système que vous décrivez: «C'est comme fermer la porte de l'étable après que le cheval s'est échappé.»

Il y a un deuxième point sur lequel j'aimerais avoir une réponse. Ce projet de loi traite de la clarté et de la séparation, mais peut-être que la Colombie-Britannique ou l'Alberta voudront se séparer à l'avenir. Qu'en est-il des autres dossiers? Ce projet de loi crée-t-il un précédent permettant à la Chambre à représentation proportionnelle, qui est dominée par l'Ontario et le Québec, d'adopter une loi qui touche directement des régions comme l'Ouest ou les Maritimes? Par exemple, vous pourriez être intéressés à une nouvelle politique énergétique nationale, tandis que nous, nous sommes intéressés à la production. Les Maritimes et les provinces de l'Ouest auraient normalement un veto au Sénat. Êtes-vous en train de créer un précédent? Sinon, pouvez-vous nous donner des exemples d'une telle procédure dans le passé?

M. Dion: Certaines lois confèrent des rôles précis à la Chambre à l'exclusion du Sénat. Toutefois, ce n'est pas mon principal argument. Mon principal argument est que ce n'est pas un précédent. Si nous donnions au Sénat un droit de veto au début des négociations constitutionnelles, c'est cela qui serait un précédent. J'ai une liste de diverses lois qui ont été adoptées et qui confient à la Chambre un rôle précis à l'exclusion du Sénat. Je vous ferai parvenir cette liste plus tard.

Le sénateur Taylor: Il n'est peut-être pas nécessaire que nous discussions de cela tout de suite. Peut-être pouvez-vous faire parvenir cette liste au comité.

M. Dion: Oui. Je précise bien que ce n'est pas mon principal argument.

Le sénateur Grafstein: On vient d'évoquer l'existence d'un document. Je suis d'accord pour ne pas nous attarder sur cela tout de suite, mais il serait très utile que ce document soit déposé pour que nous puissions prendre connaissance de cette liste à notre convenance.

La présidente: Pouvez-vous nous la faire parvenir?

M. Dion: Nous vous enverrons la liste.

Le sénateur Taylor: Monsieur le ministre, vous avez dit que le Sénat joue un rôle différent de celui de la Chambre des communes parce que la Chambre des communes peut défaire le gouvernement. Le Sénat peut bloquer le gouvernement, comme

distinction between stopping a government and defeating a government is a very fine one indeed.

Mr. Dion: No, I think it is clear. Your stop is a political power struggle between the Senate and the government. The government is not under an obligation to go to an election because you stop it from acting. The government can decide to forget about a law because the Senate does not want it.

The government can decide to go to an election in order to hear what the people of Canada say. If the people support the efforts of the government, then the government can pressure the Senate to listen to the people of Canada, but you have no obligation to change your mind, legally speaking. You may decide not to change your position, despite what the Canadian people say by their vote. However, you likely will change your mind for political reasons.

If the government has a vote of non-confidence in the House, a convention exists. By that convention, the government goes to a vote in response to the motion of non-confidence.

Senator Taylor: There are many more cases of the government ignoring a lack-of-confidence vote than there are cases of senators ignoring such a vote.

[Translation]

Senator Joyal: I should like to begin by saying that I supported the government's initiative during second reading to launch a national debate on the future of Canada. I support the government's legislative initiative to allow all Canadians to debate the basic principles of our Constitution.

However, there is a gap between your position as outlined today on the indivisibility of the country and my own. I believe your interpretation of the ruling is partial and limited. The Court basically said no in answer to the question: Does Quebec have the fundamental right to secede? The Court said no. Therefore, the Court has ruled that Quebec does not have the right to self-determination even though, as you said, the political culture in Quebec and Canada have always taken this possibility into account. You alluded to this in your reply to my colleague Senator Kinsella. Since the Court ruled on the matter nearly two years ago, we now have a judgment. In my view, it is extremely dangerous for the Canadian government to say that the divisibility of the country is not based on the sovereignty of Canadians.

You finished your presentation by saying that every Canadian has the right to be respected in such an event. My assertion is that the rights of Canadians do not end with the desire of some Quebecers to breakup the country. Every Canadian has this basic right, no matter where they live. That is why it false to say that, legally, Canada is divisible. The sovereignty of a country is an issue for every individual Canadian to determine.

vous le savez bien. Il l'a fait dans le dossier de la TPS. Il n'y a pas une grande différence entre bloquer un gouvernement et défaire un gouvernement.

M. Dion: Si, la différence est nette à mon avis. Quand vous faites obstacle au gouvernement, c'est une lutte de pouvoir politique entre le Sénat et le gouvernement. Le gouvernement n'est pas dans l'obligation de déclencher des élections parce que vous l'empêcher d'agir. Le gouvernement peut décider de laisser tomber une loi parce que le Sénat n'en veut pas.

Le gouvernement peut décider de déclencher des élections pour savoir ce que la population du Canada en pense. Si les gens appuient les efforts du gouvernement, alors le gouvernement peut exercer des pressions sur le Sénat pour que celui-ci écoute la population du Canada, mais vous n'avez légalement aucune obligation de changer d'avis. Vous pouvez décider de ne pas changer d'avis, en dépit de ce que les Canadiens ont dit par leur vote. Par contre, il est probable que vous changerez alors d'avis pour des raisons politiques.

Si le gouvernement est défait à la Chambre dans un vote de non-confiance, il existe une convention qui fait que le gouvernement doit déclencher des élections.

Le sénateur Taylor: Il y a beaucoup plus d'exemples d'un gouvernement qui ne tient compte d'un vote de censure qu'il n'y a de cas de sénateurs qui ne tiennent pas compte d'un tel vote.

[Français]

Le sénateur Joyal: En guise d'ouverture, je voudrais d'abord dire que j'ai appuyé la démarche du gouvernement, à l'étape de la deuxième lecture, d'ouvrir le débat national sur la question de l'avenir du Canada. J'approuve l'initiative législative du gouvernement de permettre à tous les Canadiens de débattre les principes à la base de l'ordre constitutionnel canadien.

Il y a un fossé entre votre position telle qu'exprimée aujourd'hui sur l'indivisibilité du pays et celle que je soutiens. Je crois que votre lecture du jugement est partielle et limitative. Fondamentalement, la cour a répondu non à la question, à savoir: est-ce que le Québec a le droit fondamental à sa sécession? La cour a répondu non. Donc, l'effet de chose jugée que l'on donne à l'opinion de la cour est à l'effet que le Québec n'a pas le droit à l'autodétermination, bien que, comme vous l'avez dit, la culture politique au Québec ou au Canada avait toujours été d'agir comme si le Québec avait le droit à l'autodétermination. Et c'est ce à quoi vous avez fait référence dans votre réponse à mon collègue le sénateur Kinsella. Puisque la cour s'est prononcée là-dessus il y a presque deux ans, l'effet de chose jugée existe. À mon avis, il est extrêmement dangereux pour le gouvernement canadien de faire croire que la divisibilité du pays ne repose pas sur la souveraineté des Canadiens.

Vous terminez votre énoncé en disant que chaque Canadien doit avoir le droit d'être respecté dans un processus comme celui-là. Je prétends que le droit de chaque Canadien n'est pas limité aux Québécois qui disent que c'est la fin du Canada. Le droit de chaque Canadien existe, où qu'il ou qu'elle soit au Canada. C'est ce que je trouve de fondamentalement biaisé dans l'affirmation où on dit que, juridiquement, le Canada est divisible. Il faut affirmer

This is the basic principle underlying our Constitution and it was not contradicted by the Supreme Court opinion. On the contrary, the Supreme Court clearly stated that both majorities had to be reconciled. First, we must recognize the rights of the majority, that is, the right of Canadians collectively to decide whether they want to give their government the mandate to breakup the country.

Mr. Trudeau and Mr. Chrétien never said they had the mandate to breakup Canada. Do you believe that has changed since the Supreme Court's reference on Quebec's secession? They do not have that mandate. Who will give it to them? Why does your bill not recognize the fundamental role and right of every Canadian to be heard before the House of Commons of Canada ultimately holds a simple vote on the future of their country?

Mr. Dion: The Supreme Court stated, as was the Canadian government's position, that secession was possible through a constitutional amendment.

At one point in its opinion, the court said that the Constitution is not a yoke. In my speech, I quoted a section which said that simply because secession would represent a huge upheaval, that does not mean it would not require a constitutional amendment. The court said that it was incumbent on our elected representatives to propose a constitutional amendment. Senator Beaudoin was involved in a debate on this matter.

The court said that if a province clearly wanted to secede, there would have to be negotiations over a constitutional amendment to allow secession to go ahead. Since it did not say how negotiations should be resolved, it would be possible for us to find ourselves at an impasse. There is no obligation to take matters to their logical conclusion, but there is an obligation to negotiation within the framework of the Constitution.

If there were a principle whereby governments would have to consult Canadians through a referendum before negotiating secession, the court would have said so. However, it did not.

Senator Joyal: Paragraph 88 says it clearly:

[English]

Those representatives may, of course, take their cue from a referendum....

[Translation]

The court has left it up to the politicians to determine if they should consult the Canadian public before negotiating, and that is where the political interpretation of the Supreme Court decision comes into play. That is what is missing from the bill. The government has not used all the tools given to it by the Supreme Court to ensure that secession would not be a shortcut used to deprive all Canadians of their rights. That is where you and I differ in our appreciation of Bill C-20. I agree with the part dealing with the clarity of the question and the majority, but I would have wanted Bill C-20 to recognize the fundamental

que la souveraineté du pays appartient à chacun des Canadiens individuellement.

C'est le principe fondamental de notre ordre constitutionnel, et cela n'a jamais été contredit par l'avis de la Cour suprême. Au contraire, la Cour suprême dit très clairement qu'il faudrait réconcilier les deux majorités. Il faut commencer par reconnaître les droits de la majorité, c'est-à-dire les droits de l'ensemble des Canadiens de s'exprimer, s'ils donnent le mandat à leur gouvernement de vouloir aller démanteler le pays.

Messieurs Trudeau et Chrétien ont dit qu'ils n'avaient pas le mandat de le démanteler. Croyez-vous qu'ils l'ont depuis que la Cour suprême s'est prononcée sur la sécession du Québec? Il ne l'on pas, ce mandat. Où iront-ils le chercher? Pourquoi votre projet de loi ne reconnaît-il pas fondamentalement le rôle et le droit des Canadiens d'être entendus, avant que la Chambre des communes du Canada ne se prononce en dernier ressort par un vote non qualifié sur l'avenir de leur pays?

M. Dion: La cour a dit qu'on pouvait, comme le plaider le gouvernement du Canada, faire une sécession par amendement constitutionnel.

Il y a un passage dans l'avis de la cour où on dit que la Constitution n'est pas un carcan. J'ai cité un autre passage dans mon discours où on dit que s'il s'agit d'un changement énorme, cela ne nous enlève pas son caractère d'amendement constitutionnel. La cour a dit que la responsabilité d'initier les changements constitutionnels était celle des représentants élus. On a eu un débat avec le sénateur Beaudoin à ce propos.

La cour a dit que, face à une volonté claire et non ambiguë de se séparer de la population d'une province, il y a obligation d'engager une négociation en vue d'un amendement constitutionnel pour rendre cette sécession effective. Bien qu'il n'y ait aucune obligation de résultat, on peut se retrouver dans une impasse. Il n'y a pas d'obligation d'aller jusqu'au bout, mais il y a une obligation de négocier en accord avec les principes constitutionnels.

S'il y avait un principe selon lequel, avant de s'engager dans de telles négociations, il fallait d'abord que les gouvernements se fassent dédouaner par les Canadiens au moyen d'un référendum, la cour l'aurait dit. Elle ne l'a pas dit.

Le sénateur Joyal: Le paragraphe 88 dit très bien:

[Traduction]

Par ces représentants, le signal peut être donné par un référendum [...]

[Français]

La cour a très bien laissé aux acteurs politiques le soin de déterminer s'ils devaient dans leur esprit consulter la population canadienne avant de s'asseoir, et c'est là où l'interprétation politique du jugement de la Cour suprême entre en ligne de compte. C'est ce qu'il n'y a pas dans ce projet de loi. Le gouvernement n'a pas utilisé toutes les avenues ouvertes dans l'opinion de la Cour suprême pour s'assurer que la sécession n'est pas un raccourci pour priver les Canadiens de l'ensemble du pays d'exercer leurs droits. C'est là où vous et moi avons une différence d'appréciation du projet de loi C-20. Je suis d'accord

principles of the Canadian constitutional order. These principles were not disputed by the Supreme Court. The Court said clearly that these principles do make up for some omissions in the Canadian Constitution. Paragraph 53 clearly establishes the nature of the Canadian constitutional order's preamble.

Mr. Dion: Senator Joyal, let me read the section you've just mentioned. The French version is as follows:

[English]

Those representatives may, of course, take their cue from a referendum....

[Translation]

It does not say "must," but rather "may," as you will see in the English version:

Those representatives may, of course, take their cue from a referendum....

It does not say "must take their cue." It goes on to say:

...but in legal terms, constitution-making in Canada, as in many countries, is undertaken by the democratically elected representatives of the people. The corollary of a legitimate attempt by one participant in Confederation to seek an amendment to the Constitution is an obligation on all parties to come to the negotiating table.

The Court did not say that a referendum must be held to determine if these representatives have the support of the people to enter into negotiations.

I do agree with you that following a referendum where the Yes side had clearly won, if the result is considered clear by all members of the Federation, we recognize our obligation to negotiate. However that does not tell us anything about the problems mentioned here. Who would negotiate? Would the minorities be included? Who would represent the minorities? There are no answers to these questions. It does not tell us anything either on the positions that the various participants might have on the topic of these negotiations. It may well be that some parties to the negotiations might want to consult the public before establishing their position.

It is one of the most important unknown variables in a secession process and not one that can be dealt with in a federal act on clarity. All that this bill does is respond and give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court. I do not agree with you that we would have to hold a referendum on a referendum; I can picture us saying to Canadians: "There has been a referendum in a province; we will now hold our own referendum to see if you want us to recognize the result of that referendum."

I do not think that that would be in accordance with the opinion of the court.

Senator Joyal: Would you be ready, in an election campaign, to ask Canadians if they are willing to give the Canadian government the mandate to split up the country without first

avec la partie où on discute de la clarté de la question et de la clarté de la majorité, mais je ne suis pas d'accord sur le fait que le projet de loi C-20 omet de reconnaître les principes fondamentaux de l'ordre constitutionnel canadien. Ces principes n'ont pas été niés par la Cour suprême. La cour a très bien dit que ces principes remplissent les omissions de la Constitution canadienne. C'est le paragraphe 53 qui établit très clairement la nature du préambule de l'ordre constitutionnel canadien.

M. Dion: Sénateur Joyal, je vais lire l'article que vous venez de mentionner. En anglais c'est:

[Traduction]

Par ces représentants, le signal peut être donné par un référendum [...]

[Français]

Non pas «doit» être donné pour un référendum.

Par ces représentants, le signal peut être donné par un référendum [...]

Je continue la citation:

[...] mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement. La tentative légitime, par un participant de la Confédération, de modifier la Constitution a pour corollaire l'obligation faite à toutes les parties de venir à la table des négociations.

La cour n'a pas dit qu'il faut faire un référendum auparavant pour savoir si ces représentants ont l'appui de leur population leur permettant de venir à la table des négociations.

Là où je suis d'accord avec vous, c'est qu'au lendemain d'un OUI clair, reconnu comme clair par les participants à la fédération, nous reconnaissons tous que nous avons obligation de négocier. Cela ne nous dit rien sur bien des problèmes mentionnés autour de la table. Qui négocierait? Est-ce qu'on inclurait les minorités? Qui seraient les représentants des minorités? Cela ne nous dit rien à ce sujet. Cela ne nous dit rien non plus sur la position au sujet des négociations que les différents participants pourraient avoir. Il est bien possible que certains participants disent qu'ils veulent consulter la population pour savoir quelles seront les positions à prendre.

C'est un des gros inconnus d'une démarche de sécession, et ce n'est pas une Loi sur la clarté fédérale qui peut résoudre ce problème. Tout ce que cette loi fait, c'est qu'elle répond et donne effet à l'obligation de clarté établie par l'avis de la cour. Là où je suis en désaccord avec vous, c'est que je ne nous vois pas faire un référendum sur un référendum, et dire aux Canadiens: « Il y a eu un référendum dans une province; maintenant, on va faire un référendum pour savoir si vous voulez qu'on reconnaisse ce référendum.»

Cela ne m'apparaît pas conforme à l'avis de la cour.

Le sénateur Joyal: Seriez-vous prêt, au cours d'une campagne électorale, à venir demander aux Canadiens s'ils sont prêts à donner le mandat au gouvernement canadien de démanteler leur

consulting them? Would you be ready to debate that issue in national forums in an election campaign to come?

Mr. Dion: First of all, let us be honest, that is not the question that would be asked. Rather, the question would be whether the Canadian people would be ready to keep a group of persons within Canada against their clearly expressed wish and what means they would be willing to use to do so. That would not be a Canadian question and, therefore, that is not a question I would ask Canadians.

Senator Joyal: How do you understand the right of Canadians to express their views on their future, on their choice to remain in a united country on a united territory and to keep their citizenship, regardless of where they are or where they choose to live?

Mr. Dion: The Clarity Bill protects this right. Its aim is to ensure that any negotiation on secession would take into account the rights and interests of everyone within the constitutional framework of our country. No one would be allowed to act unilaterally without taking into account the rights of others. The court stated that there is no absolute right to secession and that the rights of everyone must be taken into account in accordance with constitutional principles. The government is committed to enforcing those constitutional principles in all circumstances.

[English]

The Chairman: Next we have Senator Grafstein, followed by Senator Pitfield.

Senator Cools: Where I am? At the bottom? I am at the back of the class.

The Chairman: The questions are coming in strict order, Senator Cools, in the order that honourable senators asked to place questions.

Senator Grafstein.

Senator Grafstein: Minister, welcome. I, too, support the objectives of this bill. I welcome your comment that if this bill can be improved you would be open to those improvements. We are here to make this bill more excellent, so in that sense we are in violent agreement. Let me just turn to some other quotes where we are in violent agreement.

You assume that it applies to the federal government as well as the Province of Quebec. On page 7, you say the Government of Quebec would have to respect “the constitutional principles of federalism” — which sounds good to me — “democracy,” which sounds even better, “constitutionalism and the rule of law, and respect for minorities, during the negotiations.” I assume that those principles would apply with respect to this bill as well. We are in violent agreement.

Let me turn to the next proposition, with which I also I think we are in violent agreement, referring to Senator Forsey. He indeed said that in our system of responsible government ministers are responsible to the House of Commons. That is very narrow. I do not actually accept it. It is a narrow construction of that principle, but we will accept that. You go on to say that the

pays sans les consulter? Seriez-vous prêt à débattre cela sur les tribunes nationales au cour d’une élection à venir?

M. Dion: D’abord, en toute honnêteté, cela ne serait pas la question qu’on poserait. On demanderait aux gens s’ils sont prêts à retenir une population contre sa volonté clairement exprimée, et quel moyen ils utiliseraient pour ce faire. Cela ne serait pas une question canadienne. Donc, je ne la poserais pas aux Canadiens.

Le sénateur Joyal: Comment interprétez-vous le droit des Canadiens de s’exprimer sur leur avenir, sur leur choix de demeurer un pays uni sur un territoire, et de garder leur citoyenneté, où qu’ils soient et où qu’ils se déplacent?

M. Dion: La loi sur la clarté protège ce droit. Elle fait en sorte que si on voulait négocier une scission, cela se ferait en tenant compte des droits et des intérêts de chacun, dans le cadre constitutionnel de notre pays. Personne ne pourrait agir unilatéralement sans tenir compte des droits des autres. La cour a dit qu’il n’y avait pas de droit absolu à la sécession, et qu’il fallait tenir compte des droits de chacun dans le respect des principes constitutionnels. Le gouvernement est déterminé à faire respecter ces principes constitutionnels en toute circonstance.

[Traduction]

La présidente: La parole est au sénateur Grafstein, suivi du sénateur Pitfield.

Le sénateur Cools: Et moi? Suis-je au bas de la liste? Je suis à l’arrière de la classe.

La présidente: Sénateur Cools, je donne la parole aux intervenants strictement selon l’ordre dans lequel les honorables sénateurs m’ont fait part de leur désir de poser des questions.

Le sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Je souscris moi aussi aux objectifs de ce projet de loi. Je suis content que vous ayez dit que vous êtes ouvert à d’éventuelles améliorations pouvant être apportées au projet de loi. Nous sommes ici pour rendre ce projet de loi encore plus excellent, de sorte que, de ce point de vue, nous sommes violemment d’accord. Permettez-moi de vous citer d’autres éléments sur lesquels nous sommes violemment d’accord.

Vous supposez que cela s’applique au gouvernement fédéral aussi bien qu’à la province de Québec. À la page 7, vous dites que le gouvernement du Québec serait tenu de négocier «dans le respect des principes constitutionnels de fédéralisme» — ce qui me semble une bonne chose — «de démocratie» — ce qui me semble encore mieux — «de constitutionnalisme et de primauté du droit, et de respect des minorités». Je suppose que ces principes s’appliqueraient également en ce qui a trait à ce projet de loi. Nous sommes violemment d’accord là-dessus.

Je passe maintenant à la proposition suivante, sur laquelle je pense que nous sommes également violemment d’accord, à savoir la citation du sénateur Forsey. Ce dernier a en effet déclaré que dans notre système de gouvernement responsable, les ministres sont responsables devant la Chambre des communes. C’est une vue très étroite. En fait, je ne l’accepte pas. C’est une

constitutional principle of responsible government leads to very different duties and roles for the two houses of Parliament.

Now, rather than deal with the technicalities, because we do not have your list of exceptions, and we can deal with those *seriatim* when we see them, let us have a conversation about the constitutional conventions dealing with the Senate and the constitutional principles. The Supreme Court of Canada over and over again opined that the federal principle under the Constitution is inseparable from Parliament, which means in effect that the federal principle as articulated by the regions and the minorities in the House of Commons is different, as Senator Taylor pointed out. That too is a federal principle.

So, let us take a look at practice and precedent. Why is it that, under the Emergency Measures Act, the government of the day chose to ensure that in order to determine an emergency the government required both houses to give their opinion? Why is it that previous governments have decided that when there was a declaration of war both houses would be required? Minister, in the case of a civil insurrection, under the Emergency Measures Act, would in fact not both houses be required to give their opinion? Why, therefore, minister, as a preamble to what could be the most tragic event in Canadian history, the possible separation of this country, would not those constitutional principles and conventions be applied in this case without harming the principle of accountability or responsible government, which, by the way, minister, I think is much broader than just being accountable to one house?

Mr. Dion: It is very true that many situations will give the Senate a very important role in our political and parliamentary system, but we are speaking here of a constitutional amendment. The Emergency Measures Act does not deal with a constitutional amendment. The clarity bill deals with a constitutional amendment. I am very respectful of the tradition, very conservative about the tradition, and the tradition is that I cannot give to the Senate a power that it does not have regarding the capacity for the government to initiate constitutional negotiation.

Senator Grafstein: Let me divert and come back to that. You seem to make a powerful distinction between the ability to amend and the ability to suspend. A current example would be when the popular house decided to pass the NAFTA bill. The Senate took the position that the will of the public was not expressed and that the government of the day had no mandate to do that, so it chose to defer approval of that bill until there was a popular mandate. Once there was a popular mandate, the Senate quickly approved that bill.

How different in political nature is this question of clarity when it applies both to the popular house and the house constitutionally established to reflect not the popular will of the day but the narrow will of the sections, the regions, as the Fathers of

interprétation étroite de ce principe, mais passons. Vous ajoutez que le principe constitutionnel du gouvernement responsable entraîne des fonctions et des rôles très différents pour les deux Chambres du Parlement.

Au lieu de nous lancer dans des arguties — puisque nous n'avons pas votre liste d'exceptions et que nous pourrions les examiner dans l'ordre lorsque nous les aurons —, discutons un peu des conventions constitutionnelles applicables au Sénat et des principes de la Constitution. La Cour suprême du Canada a maintes fois statué que le principe du fédéralisme en vertu de la Constitution est indissociable du Parlement, ce qui signifie que l'expression de ce principe concernant les régions et les minorités est différente à la Chambre des communes, comme le sénateur Taylor l'a dit. Cela aussi c'est le principe du fédéralisme.

Examinons maintenant les usages et les précédents. Comment se fait-il qu'en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence, le gouvernement de l'époque a décidé que pour déterminer s'il y avait urgence, le gouvernement avait besoin que les deux Chambres donnent leur avis? Comment se fait-il que les gouvernements précédents ont décidé que pour une déclaration de guerre, il fallait l'assentiment des deux Chambres? Monsieur le ministre, dans le cas d'une insurrection civile, en vertu de la Loi sur les mesures d'urgence, ne faudrait-il pas que les deux Chambres donnent leur avis? Pourquoi, dans ce cas, monsieur le ministre, en préalable à ce qui pourrait être l'événement le plus dramatique de l'histoire du Canada, la séparation possible du pays, ces principes et conventions constitutionnels ne s'appliqueraient-ils pas sans porter atteinte au principe de la responsabilité ou du gouvernement responsable, qui, à mon avis, va beaucoup plus loin que la responsabilité devant une seule Chambre?

M. Dion: Il est tout à fait juste de dire que dans de nombreux cas le Sénat a un rôle très important à jouer dans notre régime politique et parlementaire, mais il est question ici d'une modification de la Constitution. La Loi sur les mesures d'urgence n'a rien à voir avec la modification de la Constitution. Le projet de loi sur la clarté, si. Je respecte beaucoup la tradition, je suis très conservateur en la matière, et selon la tradition je ne peux pas conférer au Sénat un pouvoir qu'il n'a pas s'agissant de la capacité du gouvernement d'entamer des négociations constitutionnelles.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi une digression avant de revenir à cette question. Vous semblez établir une distinction nette entre la capacité de modifier et la capacité de surseoir. Un exemple récent serait lorsque la Chambre populaire a décidé d'adopter le projet de loi sur l'ALENA. Le Sénat a jugé que la volonté populaire ne s'était pas exprimée et que le gouvernement de l'époque n'avait pas de mandat en ce sens; il a donc décidé de retarder la probation du projet de loi jusqu'à ce que ce mandat soit donné. Cela fait, le Sénat a rapidement approuvé le projet de loi.

En quoi, sur le plan politique, la question de la clarté est-elle différente lorsqu'elle s'applique à la Chambre populaire et à la Chambre créée par la Constitution pour exprimer non pas la volonté populaire du jour mais la volonté précise des régions,

Confederation said, and the minorities, including both aboriginal and minority rights? How different is that?

Mr. Dion: That is why the list that I just mentioned is not my main argument. My main argument is that we are in the process of negotiating a constitutional change, and we must respect the tradition by which this process must be made. The Senate has a role different to the house in this process.

Senator Pitfield: This is heady stuff. I never thought I would see the day when the Liberal Party came down in favour of the disunity of the country.

Some Hon. Senators: Hear, hear!

Senator Pitfield: I wonder, Mr. Minister, if you are in favour of a bicameral system of government in our federal state.

Mr. Dion: All of us have various ideas about it, as you said in your speech.

Senator Pitfield: That is not on the table now.

Mr. Dion: Exactly.

Senator Pitfield: It is not the government's intention to raise essentially a substantive matter?

Mr. Dion: Exactly.

Senator Pitfield: It would be most unfortunate to crowd the agenda with a new major proposal of substance.

Mr. Dion: I agree.

Senator Pitfield: Well then, why in the name of all that is glorious are we bringing in Senate reform at this point?

Mr. Dion: We are not.

Senator Pitfield: Well, sir, I can only tell you that when you go through a major institution of the Constitution and you propose to give it different treatment than it has historically received, and you treat it apart from other constitutional instruments of the time, it seems to me you are effectively changing it. You change as effectively by what you do not do as by what you do do.

I find it difficult when it is argued that the bill is not very significant, because actually when you go through it, it does not do very much. It does not change very much. I noticed you said that there were some rights that had been given to voters that they did not have before, but the truth is that this is a very ingenious use of the legislative power, very effective, very useful, and supports a principle that I like, but what does it do?

It says that we will not allow our employees to speak for their employer officially in the negotiating chamber if they have not followed these prior steps in getting approval for what they intend to do. Is that really what it does?

Mr. Dion: No, senator. With due respect to your point of view, let me explain how we are fully respecting the Senate by the clarity bill, because this bill does not remove one prerogative of the Senate.

comme le voulaient les Pères de la Confédération, et des minorités, y compris les droits des Autochtones et des minorités? En quoi cela est-il différent?

M. Dion: C'est pourquoi j'ai dit que la liste dont je viens de parler n'est pas mon principal argument. Mon principal argument, c'est que nous sommes en train de négocier un changement constitutionnel et qu'il faut respecter la tradition qui régit cette démarche. Le Sénat a un rôle différent de celui de la Chambre dans cette démarche.

Le sénateur Pitfield: C'est vertigineux. Jamais je n'aurais cru voir le jour où le Parti libéral se prononcerait en faveur de la désunion du pays!

Des voix: Bravo!

Le sénateur Pitfield: Je me demande, monsieur le ministre, si vous êtes en faveur du bicaméralisme dans notre État fédéral.

M. Dion: Nous avons tous diverses idées sur la question, comme vous l'avez dit dans votre intervention.

Le sénateur Pitfield: Ce n'est pas sur la table actuellement.

M. Dion: Précisément.

Le sénateur Pitfield: Le gouvernement n'a pas l'intention de soulever une question de fond?

M. Dion: Tout juste.

Le sénateur Pitfield: Il serait déplorable d'alourdir notre programme de travail avec une autre proposition de fond.

M. Dion: Je suis d'accord.

Le sénateur Pitfield: Pourquoi donc, grand Dieu, fait-on intervenir la réforme du Sénat à ce moment-ci?

M. Dion: Nous ne le faisons pas.

Le sénateur Pitfield: Eh bien, je peux seulement vous dire que lorsque vous passez par une grande institution de la Constitution et que vous proposez de lui accorder un traitement différent de celui qu'elle a reçu par le passé, et que vous la traitez de façon différente des autres instruments constitutionnels du jour, il me semble que vous la modifiez dans les faits. Vous la modifiez de façon aussi effective par ce que vous ne faites pas que par ce que vous faites.

J'ai du mal à accepter que l'on soutienne que le projet de loi n'est pas très important, parce que lorsque l'on l'examine, il ne modifie pas grand-chose. J'ai remarqué que vous avez dit que certains droits ont été donnés aux électeurs, alors qu'ils ne les avaient pas auparavant, mais la vérité est qu'il s'agit ici d'un emploi très ingénieux du pouvoir législatif, très efficace, très utile, qui appuie un principe qui me plaît, mais qu'est-ce qu'il fait?

Il dit que nous n'autoriserons pas nos employés à parler pour leur employeur officiellement dans la chambre de négociation s'ils n'ont pas suivi ces étapes préalables pour obtenir l'approbation de ce qu'ils comptent faire. Est-ce vraiment là ce qu'il fait?

M. Dion: Non, sénateur. Sauf le respect que je dois à votre point de vue, permettez-moi de vous expliquer de quelle manière nous respectons entièrement le Sénat dans le projet de loi sur la clarté, parce que ce texte n'enlève aucune prerogative au Sénat.

The Senate will still have the capacity to access if, unfortunately, one day we come to the point of assessing if an agreement of separation may become a constitutional change. If it is not, then there is no secession. A constitutional adjustment would be needed; therefore, the negotiators would have the capacity to come with something fair that the Senate would have the capacity to assess. The clarity bill does not change that at all.

The clarity bill does not change anything except that it gives the House of Commons the obligation to take into account the point of view of the Senate about the evaluation of clarity, not about this legislation. You must vote for this legislation, otherwise the bill will not be enacted. The Senate keeps its right concerning the legislative part of the process, and about the past constitutional process. Between the two, the Senate still has its role to influence, to make representations, resolutions and motions.

Senator Finestone: I would give up my time to Senator Pitfield if he wishes to continue with another question.

Senator Cools: Chairman, I think Senator Pitfield should have as much time as he needs.

Senator Finestone: I agree.

Senator Prud'homme: I give him my time, too.

The Chairman: Senator Pitfield, did you wish to continue?

Senator Pitfield: I am very grateful for the offer and the thoughtfulness. I would only accept in order to elucidate this question, if I may.

Sir, it is often said that in our parliamentary form of government everything countervails. For instance, the right to appoint countervails the right to set allowances. What countervails, in the government's view, the power and the responsibility of ministers?

Mr. Dion: In a democracy?

Senator Pitfield: No, in our government today.

Mr. Dion: In our system, as you well know, ministers are responsible to our representatives elected by the people; therefore, at the end of the day, it is the people.

Senator Pitfield: I do not suppose there is a phrase more common in the history and the legislative books of our country than the formula that is used in terms of parliamentary approval: The Queen, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons. That, in essence, is the phrase at issue here, and it seems to me that when you say that the House can bring forward these measures and that accountability is switched on and off at the will of the government we have a situation of a government that is not responsible.

Mr. Dion: The government is made responsible much more by the clarity bill than without the clarity bill. If there were no clarity bill, during a scrum the Prime Minister may say, "Yes, it is clear, we will negotiate." With the clarity bill, there has to be a deliberation.

Senator Pitfield: Who, sir?

Le Sénat pourra intervenir pour évaluer si un jour nous avons la tâche ingrate d'évaluer si un accord de séparation pourra devenir un changement constitutionnel. Dans la négative, il n'y aura pas de sécession. Un accommodement constitutionnel sera nécessaire; les négociateurs ont donc la capacité de proposer quelque chose de juste que le Sénat pourra évaluer. Le projet de loi sur la clarté ne change rien à cela.

Le projet de loi ne change rien sauf qu'il impose à la Chambre des communes l'obligation de tenir compte du point de vue du Sénat à propos de l'évaluation de la clarté, non à propos de ce projet de loi. Vous devez voter pour ce projet de loi, sans quoi il ne sera pas mis en oeuvre. Le Sénat conserve son droit concernant la partie législative de la démarche et à propos de la démarche constitutionnelle passée. Entre les deux, le Sénat conserve toujours son rôle d'influencer, de faire des démarches, d'adopter des résolutions et des motions.

Le sénateur Finestone: Je vais céder mon temps de parole au sénateur Pitfield s'il souhaite poser une autre question.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je pense que le sénateur Pitfield devrait disposer de tout le temps dont il a besoin.

Le sénateur Finestone: Je suis d'accord.

Le sénateur Prud'homme: Je lui cède mon temps de parole aussi.

La présidente: Sénateur Pitfield, voulez-vous continuer?

Le sénateur Pitfield: Je suis très reconnaissant de l'offre qui m'est faite et de l'amabilité qui m'est manifestée. Je n'accepterai que pour élucider cette question, si vous me le permettez.

Monsieur le ministre, on dit souvent que dans notre forme parlementaire de gouvernement, il y a un contrepoids à tout. Par exemple, le droit de nommer quelqu'un est compensé par le droit d'établir la rémunération. Qu'est-ce qui fait contrepoids, selon le gouvernement, au pouvoir et à la responsabilité des ministres?

M. Dion: Dans une démocratie?

Le sénateur Pitfield: Non, dans notre gouvernement aujourd'hui.

M. Dion: Dans notre régime, comme vous le savez bien, les ministres sont responsables devant les représentants élus par le peuple; il s'agit donc, au bout du compte, du peuple.

Le sénateur Pitfield: J'imagine qu'il n'y a pas d'expression plus répandue dans l'histoire et les ouvrages législatifs de notre pays que la formule utilisée pour désigner l'approbation du Parlement: la reine, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes. C'est essentiellement cette formule qui est en cause ici et il me semble que lorsque vous dites que la Chambre peut proposer ces mesures et que la responsabilité est en cause ou non au gré du gouvernement, nous sommes dans une situation où le gouvernement n'est pas responsable.

M. Dion: Le gouvernement est beaucoup plus responsable du fait du projet de loi sur la clarté que sans celui-ci. En l'absence de ce projet de loi, le premier ministre pourrait dire dans une conférence de presse, oui, c'est clair, nous allons négocier. Avec le projet de loi sur la clarté, il doit y avoir un débat.

Le sénateur Pitfield: Qui, monsieur le ministre?

Mr. Dion: You need a deliberation where the House of Commons would have the obligation to take into account the point of view of the Senate.

Senator Pitfield: Who will authorize the beginning of a negotiation for the separation of the country?

Mr. Dion: The government will negotiate if there is a clear support.

Senator Pitfield: Who will give the authorization?

Mr. Dion: The House will determine if there is a clear support. The government would then have the confidence of the House, to which the government is responsible.

Senator Finestone: I have a point of order, Madam Chair. On a point of order, Madam Chair.

I have the right to ask a point of order.

The Chairman: No, unfortunately, Senator Finestone, you do not. You are not a member of this committee.

Senator Prud'homme: On a point of order, I will tell you that you will not be able to sit if you have this attitude. It was clearly said by the Speaker in the Senate, perhaps prior to the Senator Fraser's arrival, that there is no difference between senators. The only difference among senators is the following: Out of courtesy, a non-member should remain silent until members of the committee have spoken; at that time, the non-member can be recognized. There is no difference in the Senate among senators. We are all equals. Therefore, if a non-member of a committee wishes to raise a point of order, he or she has the right to do so. I have told the chairman that I am ready to cooperate today. I asked to be put second on the next round in order not to embarrass anyone. I am a courteous man, however, I am strict with the rules. I intend to follow former senator Frith in the strict use of the *Rules of the Senate of Canada*, which were used against the Conservatives in the old days.

There is no difference between senators, members or non-members, so much so that if the committee sits *in camera* I would insist on sitting. If you were to say that only the members of the committee could sit *in camera*, you will not have the right to sit, you must report to the Senate and only the Senate as a whole can disbar someone. I see at least seven senators agreeing with me here today.

The Chairman: Thank you for your comments, Senator Prud'homme. Senator Finestone wished to ask a question, I believe, and the minister wishes to make a point.

Senator Finestone: I beg your pardon, Madam Chairman, you do not know what I wanted to do. I asked for a point of order. When you allow me to take the floor, I will tell you what my point of order is about. Are you prepared to allow me to speak?

The Chairman: I am prepared to allow you to speak, Senator Finestone, but perhaps you could phrase it in a way other than a "point of order." That would simplify our lives considerably.

M. Dion: Il faut un débat où la Chambre des communes devra tenir compte du point de vue du Sénat.

Le sénateur Pitfield: Qui autorisera le début de négociations à propos de la séparation du pays?

M. Dion: Le gouvernement négociera s'il y a un appui clair.

Le sénateur Pitfield: Qui donnera l'autorisation?

M. Dion: La Chambre déterminera s'il y a un appui clair. Le gouvernement devra ensuite obtenir la confiance de la Chambre, devant qui le gouvernement est comptable.

Le sénateur Finestone: J'invoque le Règlement, madame la présidente.

J'ai le droit d'invoquer le Règlement.

La présidente: Non, malheureusement, sénateur Finestone, vous n'en avez pas le droit. Vous n'êtes pas membre du comité.

Le sénateur Prud'homme: J'invoque le Règlement. Je vous dis que je ne vais pas pouvoir siéger si vous adoptez cette attitude. Il a clairement été dit par le Président du Sénat, peut-être avant l'arrivée du sénateur Fraser, qu'il n'y a pas de distinction entre les sénateurs. La seule différence entre les sénateurs est la suivante: par courtoisie, un non-membre devrait rester silencieux jusqu'à ce que les membres du comité aient eu la parole; à ce moment-là, le non-membre peut se voir accorder la parole. Il n'y a pas de différence entre sénateurs au Sénat. Nous sommes tous égaux. C'est donc dire que si un non-membre d'un comité veut invoquer le Règlement, celui-ci a le droit de le faire. J'ai dit à la présidente que je suis prêt à coopérer aujourd'hui. J'ai demandé à être inscrit au second tour ou au dernier pour ne pas gêner qui que ce soit. Je crois en la courtoisie, mais je suis pointilleux sur les règles. J'ai l'intention d'imiter l'ancien sénateur Frith dans l'application rigoureuse du *Règlement du Sénat du Canada*, qui a été utilisé contre les conservateurs à l'époque.

Il n'y a pas de distinction à faire entre les sénateurs, membres ou non de comité, à telle enseigne que si le comité siégeait à huis clos, j'exigerais d'y siéger. Si vous disiez que seuls les membres du comité peuvent siéger à huis clos, vous n'aurez pas le droit de siéger; vous devrez en référer au Sénat et seul le Sénat en séance plénière peut exclure quelqu'un. Je vois qu'il y a au moins sept sénateurs qui sont d'accord avec moi ici aujourd'hui.

La présidente: Merci de votre intervention, sénateur Prud'homme. Le sénateur Finestone voulait poser une question, je crois, et le ministre souhaite faire une intervention.

Le sénateur Finestone: Je vous demande pardon, madame la présidente, vous ne savez pas ce que je voulais faire. J'ai invoqué le Règlement. Lorsque vous me donnerez la parole, je vous dirai pourquoi j'ai invoqué le Règlement. Êtes-vous prête à me laisser prendre la parole?

La présidente: Je suis prête à vous laisser prendre la parole, sénateur Finestone, mais peut-être pourriez-vous le faire autrement qu'en invoquant le Règlement. Cela nous simplifierait beaucoup la vie.

Senator Finestone: I thought a point of order would be the easiest.

I wanted to point out, Madam Chair, that I gave up my question period because I believe that the Government of Canada, the role of the Senate, the House, elected and non-elected members are all based on fundamental values that are found in the Constitution of Canada, under section 15, which has to do with the right of the disabled to equality of treatment and fairness of treatment.

We have wonderful living proof of the value of that right with Senator Jean-Robert Gauthier sitting here, assisted by marvellous new technology that allows someone with a hearing impediment or difficulty to be able to participate.

Now we have someone who has an illness, a handicap. The reason I absolutely insisted on giving my speaking time to Senator Pitfield is because he, too, has a certain disability. When there are disabilities, we must take them into consideration. I did not think you had done this when you ruled for Senator Pitfield to move and the question period to be over.

The Chairman: I thank you, Senator Finestone. I think Senator Pitfield thanked you for your generosity.

If you were to close your eyes and listen to Senator Pitfield, you would have heard very acute questions posed without any difficulty whatever. I believe that he was given a good platform to make some important points. We will, if the minister has time, have yet another round of questions, for which the list is already growing.

Senator Cools: I am sure the minister knows we want to hear from him. If there is insufficient time today, I am sure the minister would be happy to come back again and again.

I have several questions. I will list them and the minister can answer them. They are quite easy to answer.

Yesterday, I attended the funeral for the unknown soldier, and I would like to say, minister, that when he went off to war the only thing that was certain about him was the fact that he was young. He went off to fight for God, King and country. Minister, he did not know that Canada was divisible. No one told him.

You have said that we must respect the law. My questions are in respect of the law. As the minister knows, ministers are supposed to be accountable to known legal process.

The minister has told us, as has Senator Boudreau, that the government has a prerogative to enter into negotiations in respect of secession without consulting the House or the Senate. Could the minister tell us which prerogative it is that he is relying on? Can he name and identify that particular prerogative?

Mr. Dion: I would like you to repeat the question, please.

Senator Cools: Very well.

Le sénateur Finestone: Je pensais qu'invoquer le Règlement serait plus facile.

Je voulais préciser, madame la présidente, que j'ai cédé mon temps de parole parce que je crois que le gouvernement du Canada, le rôle du Sénat, la Chambre, les membres élus et non élus sont tous basés sur les valeurs fondamentales que l'on trouve dans la Constitution du Canada, à l'article 15, qui énonce que les personnes handicapées ont le droit d'être traitées comme les autres avec équité.

Nous en avons une preuve vivante ici avec le sénateur Jean-Robert Gauthier, aidé par une nouvelle technologie merveilleuse qui permet à un malentendant de participer.

Nous avons ici quelqu'un qui est malade, qui a une déficience. Si j'insiste vraiment pour céder mon temps de parole au sénateur Pitfield, c'est parce que, lui aussi, il a une certaine déficience. Nous devons tenir compte des gens qui ont une déficience. Je ne crois pas que vous l'avez fait, quand vous avez décidé que le sénateur Pitfield devait présenter sa proposition et que la période de questions était terminée.

La présidente: Je vous remercie, sénateur Finestone. Je pense que le sénateur Pitfield vous a remerciée pour votre générosité.

Si vous aviez fermé les yeux et écouté le sénateur Pitfield, vous auriez entendu des questions très pertinentes posées sans la moindre difficulté. Je crois qu'on lui a donné une excellente occasion de faire valoir des points importants. Si le ministre en a le temps, nous procéderons à un autre tour de questions, pour lequel la liste s'allonge déjà.

Le sénateur Cools: Je suis certaine que le ministre sait que nous voulons l'entendre. Si nous n'en avons pas le temps aujourd'hui, je suis sûre que le ministre se fera un plaisir de revenir à maintes reprises.

J'ai plusieurs questions à poser. Je vais les poser et le ministre pourra y répondre. Ce sont des questions faciles.

Hier, j'ai assisté aux funérailles du soldat inconnu, et j'aimerais dire, monsieur le ministre, que quand il est parti à la guerre, la seule certitude qu'on pouvait avoir à son sujet, c'était qu'il était jeune. Il est parti combattre pour Dieu, pour le roi et pour la patrie. Monsieur le ministre, il ne savait pas que le Canada était divisible. Personne ne le lui avait dit.

Vous avez dit que nous devons respecter la loi. Mes questions ont justement trait à la loi. Comme le ministre le sait, les ministres sont censés rendre des comptes selon la procédure juridique reconnue.

Le ministre nous a dit, tout comme le sénateur Boudreau, que le gouvernement a la prerogative d'entamer des négociations concernant la sécession sans consulter la Chambre ni le Sénat. Le ministre pourrait-il nous dire de quelle prerogative il parle? Peut-il nommer et définir cette prerogative particulière?

M. Dion: J'aimerais que vous répétiez la question, s'il vous plaît.

Le sénateur Cools: Très bien.

You have said, as has Senator Boudreau on the floor of the Chamber, that the Government of Canada has a prerogative to enter into negotiations in respect of any matter, including secession. My question to you is, which prerogative is that? I would like you to identify that prerogative by name.

Mr. Dion: The capacity of the government to enter into negotiation, including secession, has been confirmed by the Supreme Court reference in its ruling. The court has said that in our system it is elected representatives that initiate constitutional changes.

Senator Cools: The court has no say in the exercise of the prerogative whatsoever and the government — including you and Senator Boudreau — has been emphatic that you can rely on the prerogative. I am asking you to identify by name the particular prerogative that the government is relying upon.

Mr. Dion: You see, senator, this prerogative is plenary and can be limited only by legislation.

Senator Cools: I am asking you to name the prerogative. Is it the prerogative of mercy, for example? Which prerogative is it? I want you to name the prerogative.

Mr. Dion: I will let Ms Dawson answer.

Senator Cools: No. The Royal Prerogative is the exclusive domain of the cabinet and the King; therefore, I would like to hear from the minister. I do not wish to hear from a civil servant.

Mr. Dion: Excuse me, what is the answer?

Senator Cools: It is a serious matter.

Mr. Dion: It is a Crown prerogative.

Senator Cools: I know that. I am asking you which one.

Mr. Dion: That prerogative is exercised by the government and limited only by legislation.

Senator Cools: We are asking you to name the prerogative. There are many. We are asking you to name the prerogative. There are some of us who know a little bit about the prerogative.

Very well. Let the record show that the minister has not been able to tell us the prerogative that Senator Boudreau has relied upon.

Mr. Dion: If you do not want to hear the answer of the civil servant, I will quote the court from paragraph 87:

Our political institutions are premised on the democratic principle and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight in that it would confer legitimacy on the efforts of the Government of Quebec to initiate the constitutional amendment process in order to secede by constitutional means.

Vous avez dit, tout comme le sénateur Boudreau au Sénat, que le gouvernement du Canada a la prerogative d'entamer des négociations concernant toutes questions, la sécession comprise. Je vous demande de quelle prerogative il s'agit? J'aimerais que vous mettiez un nom sur cette prerogative.

M. Dion: La capacité qu'a le gouvernement d'entamer des négociations, y compris sur la sécession, a été confirmée par la Cour suprême dans son avis sur le renvoi. D'après la cour, dans notre régime, ce sont les représentants élus qui amorcent les changements constitutionnels.

Le sénateur Cools: La cour n'a pas à se prononcer sur l'exercice de quelque prerogative que ce soit et le gouvernement — de même que vous et le sénateur Boudreau — a insisté pour dire qu'on peut s'appuyer sur cette prerogative. Je vous demande le nom de cette prerogative particulière sur laquelle s'appuie le gouvernement.

M. Dion: Écoutez, sénateur, cette prerogative est plénière et ne peut être restreinte que par voie législative.

Le sénateur Cools: Je vous demande de nous dire quel est le nom de cette prerogative. S'agit-il, par exemple, de la prerogative de clémence? De quelle prerogative parle-t-on? Je veux que vous nous en donniez le nom.

M. Dion: Je vais demander à Mme Dawson de répondre.

Le sénateur Cools: Non. La prerogative royale est l'apanage du Cabinet et du roi; par conséquent, c'est du ministre que je veux entendre la réponse. Je ne veux pas d'une réponse d'un fonctionnaire.

M. Dion: Excusez-moi, quelle est la réponse?

Le sénateur Cools: La question est sérieuse.

M. Dion: C'est une prerogative de la Couronne.

Le sénateur Cools: Je le sais. Je vous demande de laquelle il s'agit.

M. Dion: Cette prerogative est exercée par le gouvernement et ne peut être restreinte que par voie législative.

Le sénateur Cools: Nous vous demandons de dire quel est le nom de cette prerogative. Il y en a un bon nombre. Nous vous demandons de donner le nom de cette prerogative. Il y en a parmi nous qui s'y connaissent un peu en matière de prerogative.

Très bien. On constatera au compte rendu que le ministre n'a pas su nous dire sur quelle prerogative le sénateur Boudreau s'appuyait.

M. Dion: Si vous ne voulez pas entendre la réponse de la fonctionnaire, je vais citer l'avis de la Cour au paragraphe 87:

Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles.

Senator Cools: With all due respect, minister, the same courts of this land, just a few weeks ago in the case of Conrad Black, ruled that the courts have no role whatsoever in the exercise of the Royal Prerogative. Minister, with all due respect, your answer is very wrong.

I will proceed with my next question.

Mr. Dion: I think it is a good one.

Senator Cools: No, because the court did not speak to the question of Royal Prerogative at all, minister. You do not seem to know what I am talking about.

Senator Hervieux-Payette: We do not know either.

Senator Cools: Very well. I explained it in my speeches. I will move to my next question.

You say that Bill C-20 is before us. As we all know, the total powers, 100 per cent of the powers of Parliament and the Government of Canada are contained in sections 91 and 92 of the Constitution Act of Canada, 1867. Could the minister tell us the exact provisions of the BNA Act or the Constitution Act, 1982 he is relying on to bring Bill C-20 before us?

Mr. Dion: It is section 91, the general power to enact legislation that deals with federal institutions.

Senator Cools: Federal institutions?

Mr. Dion: Yes.

Senator Cools: I see. Very well.

My next question is: The court has said that the government has a legal obligation to negotiate secession. Could you tell me which specific provisions of the Constitution Act the court relied upon to come to that conclusion?

Mr. Dion: Four non-written principles of our constitutional law are democracy, federalism, constitutionalism in the rule of law, and respect for minorities.

Senator Cools: I understand that you have those documents right in front of you, but I do not think we are on the same wavelength, minister. I asked you for the provisions of the acts, the Constitution Act. The Constitution of Canada is the BNA Act, 1867, the 1982 act and a collection of other acts. Which provisions or what constitutional legal authority did the court rely upon when it came to the conclusion that the Government of Canada had an obligation to negotiate a secession?

Mr. Dion: If you read the Constitution Act, 1867, it says one Dominion under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, with a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. This allows the courts to say that part of our Constitution is unwritten, since it is all unwritten in Great Britain.

Le sénateur Cools: Sans vouloir vous contredire, monsieur le ministre, ces mêmes tribunaux, il y a quelques semaines à peine dans l'affaire Conrad Black, ont jugé que les tribunaux n'avaient rien à voir dans l'exercice de la prérogative royale. Monsieur le ministre, sauf le respect que je vous dois, votre réponse est tout à fait erronée.

Je vais vous poser ma prochaine question.

M. Dion: Je pense que c'est une bonne réponse.

Le sénateur Cools: Non, parce que la cour ne s'est pas du tout penchée sur la question de la prérogative royale, monsieur le ministre. Vous ne semblez pas savoir de quoi je parle.

Le sénateur Hervieux-Payette: Nous ne le savons pas non plus.

Le sénateur Cools: Très bien. Je l'ai expliqué dans mes discours. Je vais passer à ma prochaine question.

Vous dites que nous sommes saisis du projet de loi C-20. Comme nous le savons tous, tous les pouvoirs, 100 p. 100 des pouvoirs du Parlement et du gouvernement du Canada sont contenus aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. Le ministre pourrait-il nous dire quelles sont les dispositions exactes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou de la Loi constitutionnelle de 1982 sur lesquelles il s'appuie pour nous soumettre le projet de loi C-20?

M. Dion: C'est l'article 91, le pouvoir général de prendre des lois qui ont trait aux institutions fédérales.

Le sénateur Cools: Aux institutions fédérales?

M. Dion: Oui.

Le sénateur Cools: Je vois. Très bien.

Voici ma question suivante: la cour a dit que la loi obligeait le gouvernement de négocier la sécession. Pouvez-vous me dire quelles sont les dispositions précises de la Loi constitutionnelle sur lesquelles s'appuie la cour pour tirer cette conclusion?

M. Dion: La démocratie, le fédéralisme, le constitutionnalisme dans la primauté du droit et le respect des minorités sont quatre principes non écrits de notre droit constitutionnel.

Le sénateur Cools: Je crois savoir que vous avez ces documents juste devant vous, mais je ne pense pas que nous soyons sur la même longueur d'ondes, monsieur le ministre. Je vous ai demandé de dire de quelles dispositions des lois constitutionnelles il s'agissait, de la Loi sur la constitution. La Constitution du Canada est constituée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, de 1867, la Loi constitutionnelle de 1982 et un ensemble d'autres lois. Sur quelles dispositions ou sur quel pouvoir constitutionnel énoncé dans une loi la cour s'est-elle appuyée pour conclure que le gouvernement du Canada avait l'obligation de négocier une sécession?

M. Dion: Dans la Loi constitutionnelle de 1867, on parle d'un Dominion sous la Couronne du Royaume-Uni de la Grande Bretagne et d'Irlande, ayant une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni. Cela permet aux tribunaux de dire que notre Constitution est en partie non écrite, puisque rien n'est écrit en Grande Bretagne.

Senator Cools: Are you saying, then, that the court relied on no law, the court relied —

Mr. Dion: No, unwritten principles of our Constitution. If I may add, they are wonderful principles. I think the Supreme Court reference is a wonderful thing. It will help not only Canada but, perhaps, other countries in the world that are facing this kind of difficulty.

Senator Cools: You are saying, then, that —

The Chairman: Senator Cools, we have to move on. I will put you down for a second round.

Senator Cools: They are all related questions. There are four or five.

The Chairman: As I have said, there are many senators in the same position.

Senator Cools: I quite agree. All we have to do is bring the minister back again. My questions are very simple.

The Chairman: He has been with us for a long time already.

Senator Murray: Minister, you have gone further than you ever have before — and further, I think, than anyone in the government has — in stating that the Supreme Court's advisory opinion is binding on us. I had not heard that before from the government. I find it striking. I cannot help but put on the record a statement made by the Right Honourable Antonio Lamer in an interview he gave just after leaving office.

[Translation]

In *Le Devoir* of January 11, 2000, Justice Antonio Lamer was quoted as saying:

The Quebec Secession Reference, as is the case with all references, is but an opinion. Neither Quebec nor the rest of Canada is forced to follow our opinion.

[English]

You can comment on that, sir, or reconcile it if you wish. However, in assuming the earlier statement of the court, to the effect that these obligations are legally binding under the Constitution, and your acceptance of that, how are these legal obligations to be enforced, in particular the so-called obligation of all parties to come to the table in the event of an amending initiative launched by one of them?

Mr. Dion: You have asked two questions, senator. You asked, first, if it is binding. Second, you have asked how it would apply in a case not on secession but on another constitutional amendment.

Senator Murray: Secession or another constitutional matter. It is clear that the obligation the court identifies applies not just to secession but to other constitutional initiatives.

One of your chief advisors, minister, is shaking her head. I can put those statements on which I rely on the record. They are from the Supreme Court opinion.

Le sénateur Cools: Êtes-vous en train de dire donc que la cour ne s'est pas appuyée sur le droit, qu'elle s'est appuyée sur...

M. Dion: Non, sur les principes non écrits de notre Constitution. Je me permets d'ajouter que ce sont de merveilleux principes. Je pense que le renvoi à la Cour suprême est une chose formidable. Il aidera non seulement le Canada mais peut-être aussi d'autres pays qui connaissent le même genre de difficultés.

Le sénateur Cools: Vous dites donc que...

La présidente: Sénateur Cools, nous devons poursuivre. Je vous inscris pour le deuxième tour.

Le sénateur Cools: Ce sont des questions connexes. Il y en a quatre ou cinq.

La présidente: Comme je l'ai dit, il y a de nombreux sénateurs dans la même situation.

Le sénateur Cools: Je suis tout à fait d'accord. Tout ce que nous devons faire, c'est de convoquer à nouveau le ministre. Mes questions sont bien simples.

La présidente: Il est déjà là depuis longtemps.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, vous avez été plus loin que vous ne l'aviez jamais été — et plus loin, je crois que quiconque au sein du gouvernement — en disant que l'avis consultatif de la Cour suprême est contraignant. Jamais je n'avais entendu le gouvernement le dire. Je trouve cela frappant. Je m'en voudrais de ne pas rappeler une déclaration du très honorable Antonio Lamer dans une entrevue donnée juste après qu'il ait quitté son poste.

[Français]

Dans *Le Devoir* du 11 janvier 2000, je cite le juge Antonio Lamer:

Le renvoi sur la sécession du Québec, comme tous les renvois, n'est qu'une opinion. Ni le Québec ni le restant du Canada n'est obligé de suivre notre opinion.

[Traduction]

Vous pouvez fournir une réponse ou une explication, si vous voulez. Toutefois, si l'on s'en tient à la déclaration antérieure de la cour, selon laquelle ces obligations sont juridiquement contraignantes aux termes de la Constitution, et au fait que vous acceptez cela, comment ces obligations juridiques seront-elles exécutées, en particulier ladite obligation pour toutes les parties d'entreprendre des négociations au cas où l'une d'entre elles lancerait une initiative visant à modifier la Constitution?

M. Dion: Sénateur, vous avez posé deux questions. Vous avez tout d'abord demandé si c'était contraignant. Deuxièmement, vous avez demandé comment cela s'appliquerait dans un cas non pas de sécession mais d'une autre modification constitutionnelle.

Le sénateur Murray: De sécession ou d'une autre modification constitutionnelle. Il est évident que l'obligation indiquée par la cour s'applique non seulement à la sécession mais à d'autres initiatives constitutionnelles.

Une de vos collaboratrices, monsieur le ministre, opine de la tête. Je pourrais si vous le voulez citer ces déclarations. Elles sont tirées de l'avis de la Cour suprême.

Mr. Dion: I have many questions from you, senator. I will try to answer them seriatim.

Your first question was about Justice Lamer. I will not comment on a newspaper interview. Your colleague, Senator Beaudoin, has already commented on it, and I think his comments were very clear. However, I will not comment on it. The intervention of a judge that carries with it legal consequences is when he is a judge.

[Translation]

In a reference to the provincial court justices, in his capacity as Chief Justice of the Supreme Court, the Right Honourable Antonio Lamer wrote in 1998:

...the opinion of our court will have an eminently persuasive value.

and

...binding for the courts....

This is in accordance with the opinion of the legal experts that I quoted before and this is a known fact. Clearly, this opinion is binding, and were a government to ignore it, its decision would be challenged in court, with almost certain success. The government of Canada has always respected the opinions of the Supreme Court, and it intends to respect its opinion in this case as well. I guess this is your position also; it cannot possibly be otherwise.

[English]

Senator Grafstein: Madam Chairman, I do not mean to interrupt the flow, but it would be useful if the minister could give us that citation so that we may look at it.

Mr. Dion: It is in a part of the speech that I did not read.

Senator Prud'homme: A well written document.

Senator Murray: My question to the minister is this: How are these so-called binding legal obligations, in particular the obligation to negotiate, to be enforced? If it is a legally binding obligation, there must be a legal remedy. What is it?

Mr. Dion: I explained in my speech that the question you have asked is a problem for the separatist government. The Government of Canada is there on the territory of the province. It has a role to play. It is giving services, spending money, collecting taxes and protecting people around the world. Today, a Quebecer is as Canadian as any other Canadian. If I go to the Rocky Mountains and break my leg skiing, I am a Canadian and as such have the same rights as other Canadians to be helped. If I go to a Canadian embassy abroad because I have a problem, the staff will not say to me, "You are no longer a Canadian because your premier decided that he is the president of a republic." I have rights. These rights cannot be removed from me by my premier. He does not have that ability. The question for him is how he would remove these rights.

M. Dion: Vous m'avez posé beaucoup de questions, sénateur. J'essaierai d'y répondre dans l'ordre.

Votre première question portait sur le juge Lamer. Je ne ferai pas de commentaires sur une interview rapportée dans un journal. Votre collègue, le sénateur Beaudoin, en a déjà parlé et je crois que ses remarques étaient très claires. Toutefois, je m'abstiendrai de commentaires. L'intervention d'un juge, pour avoir des conséquences juridiques, doit être faite lorsqu'il est juge.

[Français]

Le très honorable Antonio Lamer a écrit en 1998, en tant que juge en chef de la Cour suprême, dans le cadre du renvoi relatif aux juges de la cour provinciale:

[...] l'avis de notre cour aura une valeur éminemment persuasive.

et

[...] lie les tribunaux [...].

Ce qui est tout à fait conforme avec tous les experts légaux que j'ai cité tout à l'heure et c'est assez reconnu. Bien sûr que cet avis nous lie, et que si un gouvernement devait s'aviser de ne pas le respecter, sa décision serait contestée en cour, presque certainement avec succès. Le gouvernement du Canada a toujours respecté les avis de la cour, et il entend respecter celui-là comme tous les autres. J'imagine que c'est votre position aussi; je ne puis pas concevoir que cela ne le soit pas.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, je ne voudrais pas interrompre la discussion, mais il pourrait être utile que le ministre nous dise d'où il tire cette citation pour que nous puissions l'examiner.

M. Dion: C'est dans une partie du discours que je n'ai pas lu.

Le sénateur Prud'homme: Document bien rédigé.

Le sénateur Murray: Ma question au ministre est la suivante: comment ces soi-disant obligations juridiques contraignantes, en particulier l'obligation de négocier, seraient-elles exécutées? Si c'est une obligation contraignante, il doit y avoir un recours juridique. Quel est-il?

M. Dion: J'ai expliqué dans mon discours que la question que vous avez posée soulève un problème pour le gouvernement séparatiste. Le gouvernement canadien est là sur le territoire de la province. Il a un rôle à jouer. Il assure des services, dépense de l'argent, perçoit des impôts et protège les citoyens dans le monde entier. Aujourd'hui, un Québécois est aussi Canadien que tout autre Canadien. Si je vais dans les Rocheuses et que je me casse la jambe en faisant du ski, je suis Canadien et, en tant que tel, j'ai les mêmes droits d'être aidé que les autres Canadiens. Si je me rends dans une ambassade canadienne à l'étranger parce que je rencontre des difficultés, le personnel ne me dira pas: «Vous n'êtes plus Canadien parce que votre premier ministre provincial a décidé qu'il est président d'une république». J'ai des droits. Ces droits ne peuvent pas m'être retirés par le premier ministre provincial. Il n'a pas la compétence voulue pour le faire. La question pour lui sera de savoir comment me retirer ces droits.

Senator Murray: The question for you, minister, is this: The court has found that the existence of the right to initiate constitutional change, which extends to all the partners in the federation, including, by the way, the Senate, as you well know, imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and to address democratic expressions of a desire for change in other provinces.

What that says to me — and there are other citations — is that not only an amendment regarding secession but an amendment initiated under some other matter imposes an obligation on the other partners in Confederation to come to the table. Frankly, I cannot believe that that is so. Some of us around this table voted on that amending formula in Parliament in 1982. If the first ministers had wanted to impose such an obligation, they would have done so. They did not. If we in Parliament had wanted to, we would have done so.

How is that so-called binding legal obligation to be enforced? If the federal Parliament and nine other provinces have decided they want a constitutional amendment to effect such and such a matter but Prince Edward Island says, “No, we are imposing our veto; we are not coming to the table,” how are they to be legally bound to come to the table?

The federal government has a veto over any and all constitutional change. If 10 provinces come up with a proposal, the federal government can tell them to get lost. That is the meaning of the veto, is it not? Where does this binding legal obligation arise from?

Mr. Dion: The binding obligation has been found by the court in the case of a secession demand by a province, which demand is backed by clear support. That is what the court has said regarding the four unwritten principles I have mentioned. However, the court did not say that there is an obligation to secession. There is no absolute right to secession. The court has said there is an obligation to negotiate in good faith under these circumstances and that “you must come to a constitutional amendment.” That is why it is not indivisible. The constitutional amendment may make this province leave Canada. Apart from this case, the court has been very brief. The court did not say anything we did not know. If a province said, “We want to negotiate something,” whatever this something may be, “and we have the support of those in the province to negotiate it,” the others before, as after, the Supreme Court reference would come to the table. That does not mean they would agree. They may disagree.

Senator Murray: You are not even obliged to table an amendment that comes from a province. You know that. You can ignore it. It has been done.

Mr. Dion: But you come and say why you cannot accept the amendment, and the negotiations are over.

Le sénateur Murray: La question que je vous pose, monsieur le ministre, est la suivante: la cour a jugé que l'existence du droit de présenter un projet de modification de la Constitution, qui s'applique à tous les partenaires de la fédération, y compris, d'ailleurs, au Sénat, comme vous le savez bien, impose un devoir correspondant aux participants à cette Confédération d'entreprendre des discussions constitutionnelles en vue de reconnaître et d'étudier les expressions démocratiques d'un désir de changement dans d'autres provinces.

À mon avis, cela veut dire — il y a d'autres citations — que non seulement une modification au sujet de la sécession mais une modification touchant une autre question, impose une obligation de négocier aux autres partenaires de la Confédération. Très franchement, je ne puis croire qu'il en soit ainsi. Certains d'entre nous ici ont voté sur cette formule de modification au Parlement en 1982. Si les premiers ministres provinciaux avaient voulu imposer une telle obligation, ils l'auraient fait. Or, ils ne l'ont pas fait. Si nous, parlementaires, l'avions voulu, nous l'aurions fait.

Comment pourrait être exécutée cette obligation juridique soi-disant contraignante? Si le Parlement fédéral et neuf autres provinces ont décidé qu'ils veulent une modification constitutionnelle au sujet de ceci ou cela mais que l'Île-du-Prince-Édouard déclare: «Non, nous imposons notre veto; nous ne négocierons pas», comment va-t-elle être légalement contrainte de négocier?

Le gouvernement fédéral a droit de veto sur toutes les modifications constitutionnelles. Si dix provinces font une proposition, le gouvernement fédéral peut leur dire d'aller au diable. C'est bien ce qui signifie le droit de veto, non? D'où sort cette obligation juridique contraignante?

M. Dion: L'obligation contraignante a été déclarée par la cour dans le cas d'une demande de sécession par une province, demande qui serait clairement appuyée. C'est ce qu'a dit la cour au sujet des quatre principes non écrits que j'ai mentionnés. Toutefois, la cour n'a pas déclaré qu'il y a une obligation de sécession. Il n'y a pas de droit absolu à la sécession. La cour a dit qu'il y a une obligation de négocier de bonne foi dans ces circonstances, et que «vous devez en venir à une modification constitutionnelle». C'est la raison pour laquelle le pays n'est pas indivisible. La modification constitutionnelle peut mener cette province à quitter le Canada. Pour les autres cas, la cour a été très brève. Elle n'a rien dit que nous ne savions pas. Si une province déclare: «Nous voulons négocier quelque chose», quoique ce soit, «et nous avons le soutien des habitants de la province pour négocier», les autres avant, comme après, le renvoi à la Cour suprême, négocieraient. Cela ne veut pas dire qu'elles seraient d'accord. Elles ne le seraient peut-être pas.

Le sénateur Murray: Vous n'êtes même pas obligé de déposer un amendement qui vient d'une province. Vous le savez. Vous pouvez passer outre. Cela a déjà été fait.

M. Dion: Mais vous devez expliquer pourquoi vous ne pouvez accepter l'amendement et pourquoi il n'y aura pas de négociations.

Senator Milne: Fortunately, my questions are always short. There has been a lot discussion at second reading in the Senate, as well as here today, that Canada is indivisible. Personally, I hope that is so. What would you propose if a clear majority of the population of a province voted massively for separation on a clear question? Countries have shed blood over precisely that type of thing; families have shed blood over precisely that sort of thing. The wounds last for generations.

What would be the practical, legal or moral consequences if we told those who had separatist ambitions that there was no lawful way to pursue those ambitions, because Canada is indivisible?

Mr. Dion: I would suggest to a separatist premier facing this situation to go to the courts.

Senator Milne: Your answers are even shorter than my questions.

Mr. Dion: My point is that in a democracy, especially when dealing with things as important for the rights of citizens, governments must show the example. They must always say that they will stay within the legal framework and that they will work to find a solution to the disagreement while respecting the law of the land.

[Translation]

Senator Nolin: Honourable Minister, you haven't answered the question I asked you earlier. Lets say I'm a federalist organizer in Quebec. Take your decision, for example, at the end of the debate on the 1995 referendum question where you said that we were leading in the internal polls by 13.4 per cent. So you tabled your decision at the House of Commons saying that the question is not clear. As a federalist organizer, what can I do? Do I just go home?

Mr. Dion: I am not sure I understand your question.

Senator Nolin: Let me repeat it then.

Mr. Dion: What can you do if I tell you that the question is not clear? At that time, the politicians of the day have different choices. One thing is for sure though, everybody knows that we will not lose Canada over an ambiguous question. That is unacceptable. That would be a violation of people's rights.

Senator Nolin: As Quebec federalists, must we continue to work for Canada and defend it?

Mr. Dion: Absolutely. However, this referendum will not lead to separation on the basis of an ambiguous question. No country in the world, no democracy in the world would accept that. We will not accept that in Canada either. Come on, I am sure that you will not accept that either, Senator Nolin.

Senator Nolin: We continued to work in 1995, even if the Prime Minister of Canada said at the time that the question was not clear.

Le sénateur Milne: Heureusement, mes questions sont toujours brèves. On a beaucoup discuté en deuxième lecture au Sénat, et encore ici aujourd'hui, du fait que le Canada est indivisible. Personnellement, c'est ce que j'espère. Que proposeriez-vous si une claire majorité de la population d'une province votait massivement pour la séparation sur une question limpide? Il y a des pays qui ont versé beaucoup de sang précisément à propos de ce genre de chose; des familles ont versé leur sang à cause de cela. Cela laisse des plaies pendant des générations.

Quelles seraient les conséquences pratiques, légales ou morales si nous disions à ceux qui ont des ambitions séparatistes qu'il n'y a pas de moyen licite de poursuivre ces ambitions, parce que le Canada est indivisible?

M. Dion: Je conseillerais à un premier ministre séparatiste faisant face à ce genre de situation, de s'en remettre aux tribunaux.

Le sénateur Milne: Vos réponses sont même plus brèves que mes questions.

M. Dion: Ce que je veux dire, c'est que dans une démocratie, surtout lorsqu'il s'agit de choses aussi importantes que les droits des citoyens, les gouvernements doivent montrer l'exemple. Ils doivent toujours déclarer qu'ils respecteront le cadre juridique et s'efforceront de trouver une solution au désaccord, tout en respectant les lois du pays.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, vous n'avez pas répondu à ma question plus tôt. Je suis un organisateur fédéraliste au Québec. Prenons votre décision, par exemple, à la fin du débat sur la question du référendum de 1995, où vous avez dit que nous menions dans les sondages internes par 13,4 p. 100. Vous déposez votre décision de la Chambre des communes comme quoi la question n'est pas claire. Qu'est-ce que je fais, moi, comme organisateur fédéraliste? Est-ce que je rentre chez moi?

M. Dion: Je ne suis pas certain de comprendre le sens de votre question.

Le sénateur Nolin: Je la répète.

M. Dion: Qu'est-ce que vous faites si je vous dis que la question n'est pas claire? Eh bien, à ce moment-là, les politiciens du moment ont différents choix. Une chose est certaine, tout le monde sait qu'on ne perdra pas le Canada sur une question confuse. C'est inacceptable. C'est contre les droits des gens.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu'on doit continuer à travailler et défendre le Canada en tant que fédéraliste québécois?

M. Dion: Bien entendu. Mais ce référendum ne mènera pas à une séparation sur une question confuse. Aucun pays au monde, aucune démocratie au monde n'accepterait cela pour elle-même. Nous ne l'accepterons pas davantage au Canada. Voyons, je suis certain que vous ne pouvez pas l'accepter, sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: On a continué à travailler 1995, même si le premier ministre du Canada de l'époque nous avait dit que la question n'était pas claire.

Mr. Dion: The Prime Minister of Canada said that the question was not clear. The leader of the No side said that the question was not clear. We could not lose our country on the basis of a question that was not clear. Now that this is provided for in legislation, it is even clearer.

Senator Nolin: You know which tactics were used and which tactics would be used by our adversaries in the Yes camp to blow out of proportion the House of Commons's interference in a decision taken by the National Assembly. You can't ignore this fact.

Mr. Dion: Join me in saying that it is not interfering. You cannot let people say the House is interfering when that is not the case.

Senator Nolin: Mr. Minister, I do not know what you are going to say, but that is what our friends in the Yes camp will allege.

Mr. Dion: Well, just tell them the opposite, that no one is interfering.

Senator Nolin: You can be sure we will tell them precisely the opposite. Mr. Minister, let us say they manage to inflame Quebecers; after all, this has already happened in the past. Remember the election which followed the repatriation of the Constitution in 1980; we all remember the repercussions. What would we have done if, in answer to the fuzzy 1995 referendum question, the answer had been just the opposite?

Mr. Dion: The difference, Senator Nolin, is that the Prime Minister and myself both feel it is important that the clarification debate unfold in a period of calm, not during a lively referendum campaign. Many people told us to do just the opposite: "Do not say anything since there is no referendum on the horizon." However, it is precisely because there is no referendum on the horizon — although we never know when Mr. Bouchard will hold one, although it seems likely there will not be one in the coming weeks — that the government should proceed with its legislation on clarification. We can all reflect on it. We can all go over the 1995 question, but let's not talk about it, let us not bring it out into the open. However, that is unacceptable when the issue is as serious as the breakup of a country. Therefore, if ever it should happen again, we will be prepared. People will realize that that type of question is not acceptable anymore.

Senator Nolin: That is indeed what you are being told, that it is not acceptable. It is a political debate, not a legal one.

Mr. Dion: No. Every democratic decision is both political and legal, as you very well know, otherwise, we would be living in a state of anarchy. People have the right not to lose their Canadian citizenship because of a confusing question. I am sure you agree with me, and we have to get the message out without feeling bad about it, with openness and honesty.

Senator Nolin: We do not feel bad about it. Mr. Minister, even the court ruled that it was a political issue and that it did not have jurisdiction to make political rulings. That is exactly what we are doing by drafting a bill; we are opening the door and this is what Mr. Charest even admitted to the government of Quebec. We are

M. Dion: Le premier ministre du Canada a dit que la question n'était pas claire. Le leader du NON a dit que la question n'était pas claire. On ne pouvait pas perdre notre pays sur une question qui n'était pas claire. Et maintenant, c'est affirmé dans une loi, et c'est encore plus clair.

Le sénateur Nolin: Vous savez quels seront les talents utilisés et quels auraient été les talents utilisés par nos adversaires du camp du OUI pour monter en épingle cette ingérence de la Chambre des communes dans une décision prise par l'Assemblée nationale. Vous ne pouvez pas ignorer cette situation.

M. Dion: Joignez-vous avec moi pour dire que ce n'est une ingérence. Il ne faut pas inventer une ingérence qui n'existe pas.

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, je ne sais pas ce que vous allez dire, mais c'est ce que nos amis du camp du OUI vont faire.

M. Dion: Mais vous leur dites le contraire, il n'y a d'ingérence.

Le sénateur Nolin: On va leur dire le contraire c'est certain. Monsieur le ministre, disons qu'ils réussissent à exacerber les passions des Québécois, cela a déjà été fait dans le passé. Souvenons-nous de l'élection qui a suivi le rapatriement de la Constitution en 1980; on en connaît les conséquences. Qu'aurions-nous fait si, suite à la question qui n'était pas claire de 1995, le résultat avait été l'inverse?

M. Dion: La différence, sénateur Nolin, je tenais beaucoup, et le premier ministre aussi, à ce que ce débat sur la clarification de l'enjeu se fasse dans une période de calme, en dehors de la turbulence référendaire. Beaucoup nous disaient le contraire: «N'en parlez pas, il n'y a pas de référendum en vue.» Justement parce qu'il n'y avait pas de référendum en vue — on ne sait jamais quand M. Bouchard en fera un, mais dans les prochaines semaines, il ne semblerait pas y en avoir — il était utile que le gouvernement fasse cet exercice de clarification. Tout le monde peu y réfléchir. Et tout le monde peut bien voir cette question de 1995, mais cachez-la, ne la montrez pas à l'étranger. C'est une question inadmissible quand on parle d'une chose aussi grave que de la perte d'un pays. Donc, si jamais la chose devait se répéter, les esprits sont préparés maintenant. Les gens savent que ce genre de chose n'est pas acceptable.

Le sénateur Nolin: C'est ce qu'on vous dit d'ailleurs, que ce n'est pas acceptable. Un débat politique n'est pas juridique.

M. Dion: Non. Toute décision démocratique a un volet politique et un volet juridique, vous le savez très bien, sinon c'est l'anarchie. Le droit des gens est de faire en sorte qu'ils ne perdent jamais leur plein droit au Canada sur une question confuse. Je suis sûr que vous êtes d'accord avec moi, alors il faut le dire aux gens, sans complexe, et avec franchise et honnêteté.

Le sénateur Nolin: On en a pas de complexes. Monsieur le ministre, la cour même nous a dit que c'était une question politique, et de ne pas aller la voir pour orienter nos décisions politiques. C'est exactement ce que nous faisons en présentant une loi; nous ouvrons la porte et c'est ce que M. Charest a dit au

turning it into a legal debate, although that is precisely what the Supreme Court asked us not to do.

Mr. Dion: The court explicitly stated that the issue of secession was both political and legal. It has a political aspect and a legal aspect. Regarding the issue of clarity, the Court said the Canadian government had to negotiate if there was clear support for secession. All that would need to be determined is whether the question and the majority were clear, which would be interpreted by the “political actors.” The government of Canada is most certainly a “political actor.” No one could contest that. Therefore, the assessment must be made.

The court said that a clear question was a question on secession. It states explicitly that the people would have to vote to leave Canada. In any case, Senator Nolin, we all know what a clear question is. If Quebecers wanted to leave Canada, there would not be a debate on the clarity of the question. It is precisely because Quebecers do not want to leave Canada that we are having this debate, and also because the Parti Québécois government is so irresponsible as to use underhanded means to bring a majority of voters onside, when in fact there is no majority.

[English]

Senator Furey: Mr. Minister, I am trying to understand the opposition that some of my colleagues seem to have to this bill, the process that it is taking, and tying that into the diminishment of the constitutional authority of the Senate. I do not quite see it.

When the Senate passes bills, orders in council or regulations do not always seem to come back to the Senate for approval. Indeed, the Supreme Court of Canada in the *Sinclair* case held that an order in council is part of the legislative process. Again, the Senate is not required to pass each of these orders in council. The order in council, as part of the legislative process, does not suggest that there are parts of the legislative process in which the Senate does not play a direct role.

The second point is that we can probably accept that any negotiated terms of a secession would require a constitutional amendment. The Supreme Court of Canada has been fairly clear on this. In that event, at present, the Senate has a clear but limited role. We would only have a suspensive veto.

If Bill C-20 were amended to provide the Senate with an equal role, my question is: Would that require a further change to the amending formula?

Mr. Dion: On your second point, you are right, we cannot change the suspensive veto of the Senate with legislation. That is not something that could be done through legislation. That would be a constitutional change.

Senator Furey: If we were to amend Bill C-20, to give the Senate equal power in terms of this legislation, would that require a change to the amending formula?

gouvernement du Québec. On en fait un débat judiciaire, et c'est exactement ce que la Cour suprême nous a demandé de ne pas faire.

M. Dion: La cour a dit explicitement que la question de la sécession est à la fois politique et juridique. Elle a un volet politique et un volet juridique. En ce qui a trait à la clarté, la cour a identifié une obligation de négocier en cas d'appui clair. Reste la négociation de la clarté de l'appui sous forme d'une question claire et d'une majorité claire, sujette à l'interprétation des «acteurs politiques». Le gouvernement du Canada est certainement un «acteur politique». On ne contestera pas la chose. Donc, cette évaluation doit être faite.

La cour nous dit qu'une question claire est une question sur la sécession. Elle parle explicitement de la volonté de cesser de faire partie du Canada. De toute façon, sénateur Nolin, nous savons tous ce qu'est une question claire. Si les Québécois voulaient se séparer du Canada, il n'y aurait pas de débat sur la clarté de la question. C'est parce que les Québécois ne veulent pas se séparer du Canada que nous avons ce débat, et aussi parce que le gouvernement péquiste est assez irresponsable pour essayer de rendre, au moyen d'artifices, une option majoritaire, alors qu'elle ne l'est pas.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Monsieur le ministre, j'essaie de comprendre pourquoi certains de mes collègues s'opposent à ce projet de loi, au processus et font un lien entre cela et la diminution des pouvoirs constitutionnels du Sénat. Je ne vois pas très bien le rapport.

Lorsque le Sénat adopte des projets de loi, les décrets du conseil ou les règlements ne lui sont pas toujours soumis pour approbation. Dans l'arrêt *Sinclair*, la Cour suprême du Canada a même statué qu'un décret du conseil fait partie du processus législatif. Encore une fois, le Sénat n'est pas obligé d'adopter chacun de ces décrets du conseil. Dans le cadre du processus législatif, le décret du conseil n'a pas pour effet d'indiquer que le Sénat n'a pas de rôle direct à jouer sur certains éléments du processus législatif.

Deuxièmement, nous pouvons sans doute concevoir que les conditions négociées d'une sécession exigeront une modification de la Constitution. La Cour suprême a été assez explicite sur ce point. Quoi qu'il en soit, le Sénat a déjà actuellement un rôle précis mais limité. Nous n'avons qu'un veto suspensif.

Si l'on modifie le projet de loi C-20 pour donner au Sénat un rôle égal à celui de l'autre endroit, je voudrais savoir si cela va nécessiter un autre changement à la formule d'amendement?

M. Dion: Sur le second point, vous avez raison. On ne peut pas modifier le veto suspensif du Sénat par une mesure législative. Ce n'est pas le genre de changement auquel on peut procéder par la voie législative. Il nécessite une modification constitutionnelle.

Le sénateur Furey: Si nous voulons amender le projet de loi C-20 pour donner au Sénat des pouvoirs égaux, est-ce qu'il faudra modifier la formule d'amendement?

Mr. Dion: If we give the Senate the power to stop a constitutional negotiation, while the Senate does not have an absolute veto, I am not sure that we would be on solid ground from a legal point of view, but I know that it would be completely against the tradition that we have followed in Canada.

In regard to the *Sinclair* case, I spoke with Senator Beaudoin and Ms Dawson at length about this. To those who do not know, this case involved the merger of Rouyn-Noranda. The government of the time was challenged in court because there was some sense that the government was trying through piecemeal orders in council to subvert the linguistic rights provided for in the Constitution. The court said that you cannot do something by order in council that is not constitutional. I do not think it applies in this case because we are doing something that completely respects constitutional law.

Senator Lynch-Staunton: Minister, had this bill been in force during the 1995 referendum and, in particular, during the debate on the question, the majority of members of the House of Commons from Quebec, which then, as you recall, formed the official opposition, would no doubt have voted massively in favour of clarity of the question, whereas no doubt members from the rest of the country would have decided that the question was not clear enough. Can you imagine the chaos, the confusion and the negative impact on the federalist forces in Quebec? Can you imagine that kind of division in the national Parliament, that is to say, where Quebecers stood alone against the rest of the country or the rest of the country stood alone against Quebec? Is this what you want to create?

Mr. Dion: That seems strange, because poll after poll —

Senator Lynch-Staunton: No. Answer the question, minister. Can you imagine what would have happened had this bill been in effect at the time of the 1995 referendum, when Quebec members would have voted in favour of clarity of the question and the rest of the members from the rest of the provinces would have voted against the question being clear? Can you imagine the impact at that time?

Mr. Dion: First, the Quebec Liberal Party said that the question was not clear.

Senator Lynch-Staunton: Am I not being clear in my question to you?

The Chairman: Senator Lynch-Staunton, please let the minister answer; then can you come back.

Senator Lynch-Staunton: I do not want to hear what the Quebec Liberal Party said in 1995.

The Chairman: Let the minister answer.

Mr. Dion: Are you not speaking about federalist forces?

Senator Lynch-Staunton: I am saying that had Bill C-20 been in effect during the 1995 referendum and had the House of Commons been called on to declare whether or not the question was clear, the vast majority of Quebec members —

Mr. Dion: In the House?

M. Dion: Si nous donnons au Sénat le pouvoir de mettre un terme à la négociation constitutionnelle, alors que le Sénat n'a pas de droit de veto absolu, je ne suis pas certain que nos bases juridiques seront solides, mais je sais que nous irons tout à fait à l'encontre de la tradition suivie jusqu'à maintenant au Canada.

En ce qui concerne l'arrêt *Sinclair*, j'en ai longuement parlé avec le sénateur Beaudoin et avec Mme Dawson. Pour ceux qui l'ignorent, cet arrêt concerne la fusion de Rouyn-Noranda. Le gouvernement de l'époque a été attaqué en justice parce qu'on avait l'impression qu'il essayait de procéder au coup par coup au moyen de décrets du conseil pour contourner les droits linguistiques prévus dans la Constitution. La cour a dit qu'il était impossible de faire quelque chose de non constitutionnel par voie de décret du conseil. Je ne pense que cette jurisprudence s'applique en l'espèce, puisque nous faisons quelque chose qui est tout à fait conforme au droit constitutionnel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, si ce projet de loi avait été en vigueur lors du référendum de 1995, et en particulier pendant le débat sur la question, la majorité des députés du Québec qui, comme vous vous en souvenez, formaient alors l'opposition officielle, se seraient prononcés dans le sens de la clarté de la question, tandis que les députés du reste du pays auraient trouvé qu'elle n'était pas suffisamment claire. Pouvez-vous imaginer le chaos, la confusion et les répercussions nuisibles qui en auraient résulté pour les forces fédéralistes du Québec? Pouvez-vous imaginer le clivage au Parlement national, avec les Québécois seuls contre le reste du pays, ou le reste du pays faisant bloc contre le Québec? Est-ce ce que vous voulez créer?

M. Dion: C'est assez étrange, car sondage après sondage...

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. Répondez à la question, monsieur le ministre. Pouvez-vous imaginer ce qui se serait passé si le projet de loi avait été en vigueur lors du référendum de 1995, si les députés du Québec s'étaient prononcés dans le sens de la clarté de la question tandis que ceux des autres provinces ne l'auraient pas trouvée assez claire? Pouvez-vous imaginer l'effet d'une telle situation à l'époque?

M. Dion: Tout d'abord, le Parti libéral du Québec a dit que la question n'était pas claire.

Le sénateur Lynch-Staunton: La question que je vous pose manque-t-elle de clarté?

La présidente: Sénateur Lynch-Staunton, veuillez laisser le ministre répondre; vous pourrez revenir à la charge.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne veux pas savoir ce qu'a dit le Parti libéral du Québec en 1995.

La présidente: Laissez le ministre répondre.

M. Dion: Vous parlez bien des forces fédéralistes?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous dis que si le projet de loi C-20 avait été en vigueur lors du référendum de 1995, et si la Chambre des communes avait été obligée de se prononcer sur la clarté de la question, la vaste majorité des députés québécois...

M. Dion: À la Chambre des communes?

Senator Lynch-Staunton: Yes, in the House. The vast majority of Quebec members would have voted in favour of clarity, whereas the members from outside of Quebec would have voted against clarity of the question. Can you imagine what divisions that would have caused in Canada, and, particularly, in Quebec, to have such a negative reaction to a Quebec decision by the rest of the national Parliament of Canada? This is the kind of chaos that you would like to create and it is the kind of chaos that you might create by this bill.

Mr. Dion: I do not think we would create chaos because the Bloc would say that an unclear question is clear.

Senator Lynch-Staunton: That is right.

Mr. Dion: You are saying that you are willing —

Senator Lynch-Staunton: The National Assembly has voted on the question already. The provincial assembly is saying that the question clear.

Mr. Dion: The 1995 question was felt to be unclear by the official opposition of the time. The official opposition of the National Assembly voted against —

Senator Lynch-Staunton: That is right; 44 members. I am talking about the national Parliament.

Mr. Dion: I ask you the following.

Senator Lynch-Staunton: You do not ask me questions.

Mr. Dion: Do you know one country in the world that would negotiate its break up with the 1995 question?

Senator Lynch-Staunton: I am saying that the Bloc Québécois, in 1995, no matter what the question, would have said that it was clear enough under Bill C-20.

Mr. Dion: Are you saying that since the Bloc finds the question clear Canada must accept the possibility of its breakup on this question?

Senator Lynch-Staunton: That is not the question. The question is a hypothetical one, but it is this: What would have been the impact of one province saying Yes in the national Parliament and the others saying No?

Mr. Dion: But these “Blocquiste” members are not Quebec. Quebec is much more than that.

Senator Lynch-Staunton: If you cannot answer that question clearly, then let me ask another one.

Mr. Dion: They are part of Quebec, but they are not Quebec. You cannot say that, because they say that the question is clear, Quebec, as a monolithic entity, has said that the question is clear.

Senator Lynch-Staunton: When you read the transcript, perhaps you will have a better understanding of what I am trying to get at. I will now go to my next question, which flows from the first one.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, à la Chambre. La vaste majorité des députés québécois auraient trouvé la question claire, tandis que les députés des autres provinces auraient été d'un avis contraire. Pouvez-vous imaginer le genre de clivage que cela aurait causé au sein du Canada, notamment au Québec, si le reste du Parlement national du Canada avait réagi négativement à une décision du Québec? C'est le genre de chaos que vous aimeriez créer et c'est le genre de chaos que vous pourriez créer avec ce projet de loi.

M. Dion: Je ne pense pas que nous créerions le chaos parce que le Bloc dirait qu'une question ambiguë est claire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Très bien.

M. Dion: Vous dites que vous êtes disposé...

Le sénateur Lynch-Staunton: L'Assemblée nationale s'est déjà prononcée. L'Assemblée provinciale déclare que la question est claire.

M. Dion: Pourtant, l'opposition officielle à l'époque a jugé que la question posée en 1995 n'était pas claire. L'opposition officielle à l'Assemblée nationale a voté contre...

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez raison; 44 députés s'y sont opposés. Je parle du Parlement national.

M. Dion: Je vous demande ceci.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas vous qui me posez des questions.

M. Dion: À votre avis, y a-t-il un seul pays au monde qui négocierait son démantèlement sur la base de la question de 1995?

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Bloc québécois aurait trouvé la question de 1995 suffisamment claire en vertu du projet de loi C-20, et ce, peu importe la question.

M. Dion: Est-ce que vous voulez dire qu'à partir du moment où le Bloc trouve la question claire, on doit alors accepter l'éclatement possible du pays?

Le sénateur Lynch-Staunton: Là n'est pas la question. La question est hypothétique mais la voici: quelles auraient été les conséquences si tous les députés d'une province avaient dit Oui au sein du Parlement national alors que tous les autres avaient répondu Non?

M. Dion: Mais les députés bloquistes ne représentent pas tout le Québec. Le Québec vaut bien plus que cela.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous ne pouvez répondre à cette question clairement, permettez-moi de vous en poser une autre.

M. Dion: Ils font partie du Québec, mais ils ne représentent pas tout le Québec. Il serait faux de dire que, à partir du moment où les bloquistes ont jugé la question claire, le Québec, en tant qu'entité monolithique, a forcément trouvé la question claire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quand vous lirez le compte rendu, vous comprendrez peut-être mieux ce à quoi je veux en venir. Je vais maintenant vous poser ma deuxième question, qui découle de la première.

In November, the Prime Minister quoted from the September 3, 1998 issue of *Le Devoir*, in which Jacques Parizeau suggested that the question be the following: Do you want Quebec to become a country? The Prime Minister said, "I have no problem with a clear question like that." That is found in Hansard for November 24, 1999. There you have the arch federalist and the arch separatist agreeing on the question.

To eliminate any confusion, or chaotic debate, or lengthy wrangling in the Commons, why not prepare a bill with a question in it? That will be clear enough. Here is the only question that the national government will accept, the answer to which we will decide whether we will initiate negotiations. Why not put a question in the bill?

Mr. Dion: It is not —

Senator Lynch-Staunton: You are dictating, at any rate, by telling the House whether they like the question or not.

The Chairman: Order, please!

Mr. Dion: Thank you, Madam Chair. It is a provincial law and it is a provincial referendum. It is not the role of federal law, a federal bill, to come with the exact wording. The bill said: Show me clear support, shaped by a clear question on a clear majority, if you want me to negotiate. With this bill, the Government of Canada does not suggest that we must decide what will happen in a provincial referendum. We are saying that, if the government of a province wants to invite us to negotiate separation, we will do it only if we determine that the question is clear and the majority is clear.

You have given an example of something that may be considered clear, but many other wordings may be considered to be clear. For example, do you want Quebec to separate from Canada and do you want Quebec to cease to be part of Canada to become an independent state may be considered clear questions. We know what is clear and we know that sovereignty partnership is not clear.

Senator Lynch-Staunton: If you know what a clear question is, then what is "a clear majority"?

The Chairman: Senator Lynch-Staunton!

Senator Lynch-Staunton: I have one final question, please.

The Chairman: Very quickly, then.

Senator Lynch-Staunton: You have defined what a clear question is, and we all understand that. What, then, is "a clear majority"?

En novembre, citant *Le Devoir* du 3 septembre 1998, dans lequel Jacques Parizeau aurait proposé la question suivante: Voulez-vous que le Québec devienne un pays? Le premier ministre a affirmé: «Avec une question claire comme celle-là, on n'aura pas de problème avec moi.» Vous trouverez cette citation dans le hansard du 24 novembre 1999. Voilà un cas où le fédéraliste en chef et le séparatiste en chef s'entendent sur la question référendaire.

Pour éliminer toute confusion, tout débat chaotique ou toute querelle interminable à la Chambre des communes, pourquoi ne pas proposer une projet de loi qui renferme une question? Cela serait suffisamment clair. Pourquoi ne pas dire «Voilà la seule question que le gouvernement national acceptera, et c'est sur la base de la réponse à cette question que nous déciderons si nous engagerons des négociations ou non». Pourquoi ne pas inclure une question de ce genre dans le projet de loi?

M. Dion: Ce n'est pas...

Le sénateur Lynch-Staunton: De toute façon, vous imposerez la question à la Chambre des communes, que les députés le veuillent ou non.

La présidente: Silence, s'il vous plaît!

M. Dion: Je vous remercie, madame la présidente. Il s'agit d'une loi provinciale et d'un référendum provincial. La formulation exacte de la question référendaire ne relève ni d'une loi fédérale, ni d'un projet de loi fédéral. Dans le projet de loi, nous disons simplement: Si vous voulez que nous négociions, montrez-nous qu'il y a un appui clair, exprimé par la réponse à une question claire à la majorité claire. Avec ce projet de loi, le gouvernement du Canada ne cherche nullement à décider ce qui se passera lors d'un référendum provincial. En revanche nous soutenons que, si le gouvernement d'une province veut nous inviter à négocier la séparation, nous ne répondrons à son invitation que si nous déterminons que la question est claire et que la majorité est claire aussi.

Vous avez donné l'exemple d'une question qui pourrait être considérée comme claire, mais il y a bien des formulations qui pourraient être jugées claires également. Ainsi, on pourrait poser les questions suivantes: voulez-vous que le Québec se sépare du Canada? Voulez-vous que le Québec cesse de faire partie du Canada pour devenir un État indépendant? Nous avons ce qui est clair et nous savons aussi que la souveraineté-partenariat n'est pas claire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous savez ce qu'est une question claire, qu'en est-il alors de la «majorité claire»?

La présidente: Sénateur Lynch-Staunton!

Le sénateur Lynch-Staunton: Je voudrais poser une dernière question, si vous le permettez.

La présidente: Très brièvement, allez-y.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez défini ce qu'est une question claire, et nous l'avons tous compris. Mais qu'est-ce qu'une «majorité claire»?

Mr. Dion: We would have to assess it, as we have always done — that is, no change of rules, always in Canada. The results of a referendum would be assessed by the political authorities according to criteria that are mentioned in the clarity bill.

Senator Lynch-Staunton: One vote may be more valuable than another by that qualitative judgment.

Mr. Dion: I did not read that in your speech, Senator Lynch-Staunton. In your speech, you said 66 per cent of eligible voters.

Senator Lynch-Staunton: That is right.

Mr. Dion: That is your suggestion.

Senator Lynch-Staunton: Yes, it is. I have not put it in the form of an amendment yet, but I may do so.

[Translation]

Senator De Bané: Mr. Minister, I agree with you about what constitutes the foundation of a country. Ultimately, it is neither a common language, nor a common religion, nor the same skin colour nor all kinds of contingent criteria that form the foundation of a country, but the will of a people to live together. This is what forms the modern foundation of a country, and we came to this conclusion at the beginning of the 19th century.

Ernest Trenant said that a country, a nation, was a daily plebiscite.

In a country, a group's decision to secede has an impact on the entire country. Let us take the following example. Let us say that tomorrow, Quebec becomes an independent country. Will Quebec tell a region in Quebec that it is the only one that can determine its destiny? No.

All Quebecers will have to participate in this decision, because it has an impact on the entire population. It is not because the people living in the Gaspé want to separate from Quebec and join the Maritimes that only their opinion, if it is expressed clearly, counts. This has an impact on everybody.

When the Jura region expressed the desire to form a separate canton from the canton of Berne, all of Switzerland participated in the referendum, and not just the people who were 100 per cent in favour of forming their own canton.

There is one issue that has not been given sufficient attention. Should the largest Canadian province withdraw from Confederation, what impact will this have on the entire country? I go back to what my colleague Senator Joyal was saying. How can the secession of a province, which is located in the middle of a country, not have a deep impact on the entire country?

Why would the Western Canada, whose economy is focussed on foreign markets, continue to remain part of a country that would be even more dominated by the remaining central province, namely, Ontario? We can easily imagine that if a central province such as Quebec were to separate from Canada, little by little, all the provinces would ask to join the United States of America. The

M. Dion: Il faudra que nous évaluions la chose, comme nous l'avons toujours fait — c'est-à-dire sans changer les règles, comme on l'a toujours fait au Canada. Le résultat du référendum devrait être évalué par les pouvoirs politiques selon les critères énoncés dans le projet de loi sur la clarté.

Le sénateur Lynch-Staunton: Qualitativement parlant, une voix vaudrait plus qu'une autre.

M. Dion: Ce n'est pas ce que vous dites dans votre discours, monsieur le sénateur. Dans votre discours, vous parlez de 66 p. 100 de personnes ayant le droit de voter.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est bien cela.

M. Dion: C'est bien ce que vous proposez.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, c'est bien cela. Je n'ai pas fait de proposition sous forme d'amendement, mais je pourrais très bien le faire.

[Français]

Le sénateur De Bané: Monsieur le ministre, à propos de ce qui constitue le fondement d'un pays, je suis d'accord avec vous. En dernière analyse, ce n'est pas une langue commune, ni une religion commune, ni la même couleur de peau, ni toutes sortes de critères contingents qui constituent le fondement d'un pays, mais bien la volonté des gens de vivre ensemble. C'est le fondement moderne d'un pays, et depuis le début du XIX^e siècle, on en est arrivé à cette conclusion.

C'est Ernest Trenant qui disait: «Un pays, une nation, c'est un plébiscite de tous les jours».

Dans un pays, la décision d'un groupe de faire sécession a un impact sur tout le reste du pays. Prenons l'exemple suivant. Supposons que demain, le Québec est un pays indépendant. Le Québec dira-t-il à une région du Québec qu'elle seule peut déterminer son destin? Non.

Tous les Québécois auront à participer à cette décision, parce qu'elle a un impact sur toute la population. Ce n'est pas parce que les gens de la Gaspésie veulent se séparer du Québec et faire partie des Maritimes que seule leur opinion, si elle est exprimée clairement, compte. Cela a un impact sur tout le monde.

Lorsque le Jura a exprimé le souhait de devenir un canton séparé du canton de Berne, c'est toute la Suisse qui a participé à ce référendum, non seulement les gens qui souhaitaient à 100 p. 100 former leur propre canton.

Il y a une question qui n'a pas été étudiée à sa juste valeur. Dans quelle mesure, dans le cas où la plus grande province canadienne se retirerait de la Confédération, cela n'aurait-il pas un impact sur le pays tout entier? Je reprends la réflexion de mon collègue le sénateur Joyal. Dans quelle mesure la sécession d'une province, qui est au centre du pays, n'aurait-elle pas un impact profond sur tout le pays?

Pourquoi l'Ouest Canadien, dont l'économie est tournée vers les marchés étrangers, continuerait à faire partie d'un pays dominé davantage par la province centrale qui resterait, c'est-à-dire l'Ontario? On peut très bien imaginer que si une province centrale comme le Québec se séparait du Canada, petit à petit, toutes les provinces feraient leur demande d'adhésion aux États-Unis

question of what impact the secession of a province would have on all other Canadians is a very significant issue.

I cannot imagine the situation whereby Quebec, being an independent country, would tell a region: Yes, yes, if you all want to separate from us and join either New Brunswick, Northern Ontario, et cetera, go ahead, because you are free to leave us. If you, in northern Quebec, want to leave, go ahead, no problem.

No. People will say that all of Quebec would have to participate in the decision. This is the fundamental issue: the fact that a province that is in the centre of the country and which is so big, might leave. This has an impact on everyone and, finally, perhaps on the country as a whole.

Mr. Dion: I fully agree with you. There would be some extremely serious consequences. This is one of the reasons why the government asked the court whether or not unilateral secession was possible, whether or not the government of one province could unilaterally decide to withdraw the province from the country, given the fact that the consequences of doing this would be serious for all of the country and not just for this province.

That being said, this is not the main reason why I have been so insistent about this clarification: The fact is, that consequences would be even more serious for the citizens of the province concerned. Let us never forget that if Quebec, since unfortunately it is in Quebec that we have this problem, were to secede, it would first of all divide Quebecers amongst themselves, and divide them from Canadians as well. The idea that this division can take place outside of a legal context is quite unfair for this population, as it is for the rest of the country. This is why we brought the matter to the court, and why everything must take place in accordance with the legal proceedings indicated by the court.

You say that there are regions in Quebec that would like to continue to be part of Canada. You must understand that a change in the borders, if it were to come to that, would be part of the separation agreement. The negotiators would tell the secessionists' representatives: you want to secede, then look around you; to make it manageable, the solution that would cause the least disruption among you would be to move the borders so that the people who have clearly stated that they want to continue to be part of Canada may remain within the country. That would be negotiated before the separation agreement and would be part of the constitutional amendment. The new country, if there is to be one, would have different borders, to accommodate as many people as possible. That is exactly what the Swiss did in Jura. These things will be negotiated, and they cannot bring about secession without a constitutional amendment, and for the constitutional amendment there will be formulas to respect, consultations to undertake, and the entire country will be involved.

Senator Beaudoin: You said that there were precedents to the effect that certain acts grant powers to one House but not to the other. I am somewhat interested in that, but in any case, it does not change the legal and constitutional issue. It is not because in the past, on three, four or five occasions, different powers were given to one of the two Houses, that it was legally or

d'Amérique. La question de l'impact de la sécession d'une province sur tous les autres Canadiens est une question très importante.

Je ne peux pas imaginer que demain, le Québec, pays indépendant, dirait à une région : oui, oui, si vous voulez tous vous séparer et faire partie soit du Nouveau-Brunswick, soit du Nord de l'Ontario, et cetera, libre à vous de nous quitter. Si vous, le Nord du Québec, vous voulez partir, partez, il n'y a aucun problème.

Non. On dira que tout le Québec doit participer à cette décision. C'est ce sujet qui est fondamental: le fait qu'une province, qui est au centre du pays et qui est aussi importante, quitte. Cela a un impact sur tout le monde et, finalement, peut-être, sur le pays tout entier.

M. Dion: Je suis tout à fait d'accord avec vous, il y aurait des conséquences extrêmement graves: C'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a demandé à la cour s'il y avait un droit à la sécession unilatérale, si le gouvernement d'une province pouvait unilatéralement décider de sortir la province du pays, étant donné que les conséquences seraient graves pour l'ensemble du pays et non pas seulement pour cette province.

Cela dit, ce n'est pas la principale raison pour laquelle j'ai tellement insisté que cette clarification soit faite: c'est que les conséquences seraient encore plus graves pour les citoyens de la province touchée. N'oublions jamais qu'une sécession du Québec, puisque malheureusement c'est au Québec qu'on a ce problème, divise d'abord les Québécois entre eux, en plus de les diviser des autres Canadiens. L'idée que cette division peut se faire en dehors d'un contexte légal est tout à fait injuste pour cette population, comme pour l'ensemble du pays. Voilà pourquoi on est allé à la cour, et pourquoi il faut que tout se passe selon la procédure légale indiquée par la cour.

Vous avez parlé de régions du Québec qui voudraient continuer à faire partie du Canada. Il faut bien comprendre que la modification de frontières, si on devait en venir là, ferait partie de l'accord de séparation. Les négociateurs diraient aux représentants des sécessionnistes: vous voulez faire sécession, regardez sur le terrain; pour s'en sortir, la solution la moins mauvaise possible est que l'on déplace des frontières pour que les populations qui ont indiqué clairement qu'ils veulent continuer à faire partie du Canada, puissent y rester. Cela serait négocié avant l'accord de séparation et ferait partie de l'amendement constitutionnel. Le nouveau pays, s'il doit apparaître, apparaîtrait avec des frontières différentes, pour accommoder le plus de gens possible. C'est exactement ce que les Suisses ont fait dans le cas du Jura. Ces choses seront négociées, et elles ne peuvent pas mener à une sécession sans amendement constitutionnel, pour lequel amendement constitutionnel il y a des formules à suivre, des consultations à faire, et l'ensemble du pays y serait engagé.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit que vous avez des précédents à l'effet que certaines loi accordent des pouvoirs à une Chambre et non pas à l'autre. J'ai un certain intérêt pour cela, mais de toute façon, cela ne change rien à la question juridique et constitutionnelle. Ce n'est pas parce que dans le passé, à trois, quatre ou cinq occasions on a donné des pouvoirs différents à

constitutionally appropriate. Especially when it involves the secession of a province, because no such precedent exists. You will mention Nova Scotia, but in Nova Scotia, it was settled quickly, and it was a matter of money, for the most part. I examined the issue, and the law officers of the Crown in London said that we could easily change such a clause, and the matter was quickly settled. It could perhaps have ended with a secession, but having three or four precedents would change nothing, because the precedent that could be created — and I hope that will never be the case — is itself unprecedented. There has never been a secession in the history of Canada.

As to the amending formula, you seem to be saying that you did not ask the Supreme Court to deal with that. I believe that the Supreme Court, even if it was not asked to do so, could have done it, but decided not to. I think it is one of these two formulas: unanimity or the 7-50 formula. Mr. Minister, you seem to have come to a different conclusion. Did you say it could vary according to the negotiations? Secession is secession.

Mr. Dion: There are two broad formulas: unanimity or 7-50. And that is what he have to play with.

Senator Beaudoin: But if it is as simple as that, why —

Mr. Dion: It cannot be bilateral for the reasons mentioned by Senator De Bané.

Senator Beaudoin: If we have one of two choices, why did we not ask the Supreme Court to rule? There will never be a secession without the constitutional amendment.

Mr. Dion: We told the court that in our opinion, the specific determination of the required amending formula would have to be done under the circumstances. The court was not obliged to agree with us, but it did.

Senator Beaudoin: On what exactly? If there is a Clarity Act —

Mr. Dion: It is paragraph 105 of the Court's decision:

Each option would require us to assume certain facts that are unknown at this stage.

The court, for that reason, says that, since the facts are at this time unknown, it will not decide.

Senator Beaudoin: I still think it is strange that the bill whose stated objective is clarity does not seek to determine what amending formula would apply, what single formula could bring about this secession.

Mr. Dion: Obviously, there are many unknowns with secession — Mr. Charest refers to these unknowns as black holes — that much is clear. The Clarity Act does not purport to make everything clear, it clarifies where it is possible to do so, in the absence of context. And in the absence of context, the Clarity Act tells us what we must do to give effect to the obligation to negotiate, as established by the court opinion.

l'une des deux Chambres, qu'on avait raison de le faire sur le plan juridique et constitutionnel. Surtout à propos d'une question qui touche à la sécession d'une province, car il n'y en a pas de précédent comme cela. On va me parler de la Nouvelle-Écosse, mais en Nouvelle-Écosse, cela s'est réglé vite, et c'était une question d'argent, en bonne partie. J'ai étudié cette question, et les Law officers of the Crown à Londres ont dit que l'on pouvait très bien changer tel article, et cela s'est réglé rapidement. Cela aurait pu peut-être se terminer par une sécession, mais je pense que cela ne changerait rien d'avoir trois ou quatre précédents, parce que le précédent actuel qui pourrait être créé — j'espère qu'il ne sera jamais créé — est sans précédent lui-même. En effet, une sécession ne s'est jamais produite dans l'histoire du Canada.

Quant à la formule d'amendement, vous semblez avoir dit que vous n'avez pas demandé à la Cour suprême de se prononcer là-dessus. Je pense que la Cour suprême, même si on ne l'invitait pas à le faire, aurait pu le faire, mais elle a choisi de ne pas le faire. Je pense que c'est une des deux formules suivantes: l'unanimité ou la formule 7-50. Vous semblez, monsieur le ministre, arriver à une conclusion différente. Avez-vous dit que cela pourrait varier selon les négociations? La sécession, c'est la sécession.

M. Dion: On a deux grandes formules: l'unanimité ou 7-50. Cela se joue pas mal entre ces deux-là.

Le sénateur Beaudoin: Mais si c'est aussi simple que cela, pourquoi...

M. Dion: Cela ne pourrait pas être bilatéral pour les raisons mentionnées par le sénateur De Bané.

Le sénateur Beaudoin: Si c'est une des deux formules, pourquoi n'a-t-on pas demandé à la cour de se prononcer? Il n'y aura jamais de sécession sans un amendement constitutionnel.

M. Dion: Nous avons dit à la cour qu'à notre avis, la détermination précise de la formule d'amendement nécessaire devrait se faire dans les circonstances. La cour n'était pas obligée d'être d'accord avec nous, mais elle a été d'accord avec nous.

Le sénateur Beaudoin: Sur quoi au juste? S'il y a une Loi sur la clarté...

M. Dion: C'est le paragraphe 105 de l'avis de la cour:

Chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade.

La cour, sur cette base, dit que, comme les faits sont inconnus pour le moment, elle ne se prononce pas.

Le sénateur Beaudoin: C'est tout de même étrange qu'un projet de loi, dont l'objectif avoué est la clarté, ne demande pas quelle est la formule d'amendement applicable, qui seule pourra réaliser cette sécession.

M. Dion: Il est sûr qu'une sécession comporte un grand nombre d'inconnus, — M. Charest appelle cela des trous noirs — c'est évident. La Loi sur la clarté ne prétend mettre de la clarté partout, elle met de la clarté là où on peut le faire, en l'absence de contexte. Et en l'absence de contexte, la Loi sur la clarté nous dit ce que nous devons faire pour donner effet à l'obligation de négocier, telle qu'établi par l'avis de la cour.

Senator Beaudoin: And should we ever find ourselves in this situation — of course this is not what I am hoping for — would we have to go to the Supreme Court to find out what amending formula is to be used?

Mr. Dion: That is possible, but perhaps not. Perhaps everyone will be delighted with the separation agreement. I just do not know and I hope that I will never know.

Senator Beaudoin: We will give some thought to the matter then, but —

[English]

Senator Kinsella: Minister Dion, for clarity of the record, one of my colleagues alluded to the Senate, and the matter of regulations and regulations are, of course, subject to scrutiny by both the Senate and the House of Commons. Indeed, that scrutiny is done by a joint committee. Perhaps that model of a joint committee of the House of Commons and the Senate could be used in addressing our problems with this bill.

My question turns, however, to the last substantive paragraph of the opinion of the court. Paragraph 155 states:

Although there is no right, under the Constitution or at international law, to unilateral secession this does not rule out the possibility of an unconstitutional declaration of secession leading to a *de facto* secession. The ultimate success of such a secession would be dependent on recognition by the international community, which is likely to consider the legality and legitimacy of secession having regard to, amongst other facts, the conduct of Quebec and Canada....

It is the conduct of Canada as well as the conduct of Quebec that determines whether to grant or withhold recognition.

Minister, as you know, the Declaration of Independence in the republic to our south was both unconstitutional and illegal. If the court is right in what it writes in this last paragraph, having itself gone through the whole scenario that it went through and thus now your bill, do you not think, as we go through the three steps that are envisaged in your bill, that this indeed increases the success of a sessionist movement?

For example, in your first step, the determination of the clarity of the question, if the House of Commons determines that the question brought forward is clear, then is it not true that a gift has been given to the secessionist movement, in that it has co-opted into this process for secession half of Parliament?

Let us say you go to the second step, the determination of the clarity of the result. Let us assume that it is 50 per cent plus one or greater. I take it that there will be no further proceeding if it is 50 per cent less one. However, if it is at least 50 per cent plus one, would that, if not accepted by Parliament, not also play into the secessionist movement's hands in terms of what the court has

Le sénateur Beaudoin: Et si jamais on se rendait là, par hasard — je ne le souhaite pas bien sûr — faudra-t-il aller devant la Cour suprême pour demander quelle est la formule d'amendement?

M. Dion: C'est possible, mais peut-être que non. Peut-être que l'accord de séparation ravirait tout le monde, je n'en sais rien et je souhaite ne jamais le savoir.

Le sénateur Beaudoin: On y pensera à ce moment, mais...

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, la clarté du compte rendu oblige, l'un de mes collègues a évoqué le Sénat et la question des règlements. Comme chacun le sait, les règlements font l'objet d'un examen tant par le Sénat que par la Chambre des communes. En effet, cet examen est effectué par un comité mixte. On pourrait peut-être envisager d'utiliser le modèle du comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat pour satisfaire nos objections à ce projet de loi.

Ceci étant dit, ma question porte sur le dernier paragraphe, le plus important, de l'avis de la Cour suprême. En effet, le paragraphe 155 stipule:

Même s'il n'existe pas de droit de sécession unilatéral en vertu de la Constitution ou du droit international, c'est-à-dire un droit de faire sécession sans négociation sur les fondements qui viennent d'être examinés, cela n'écarter pas la possibilité d'une déclaration inconstitutionnelle de sécession conduisant à une sécession de facto. Le succès ultime d'une telle sécession dépendrait de sa reconnaissance par la communauté internationale qui, pour décider d'accorder ou non cette reconnaissance, prendrait vraisemblablement en considération la légalité et la légitimité de la sécession eu égard, notamment à la conduite du Québec et du Canada [...]

C'est donc la conduite du Canada, aussi bien que celle du Québec, qui détermine s'il y aura reconnaissance ou non.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, la Déclaration d'indépendance de la république qui se trouve au sud de notre pays était à la fois anticonstitutionnelle et illégale. Si la Cour suprême a raison dans ce qu'elle énonce dans le dernier paragraphe, étant donné qu'elle a envisagé tout le scénario et compte tenu de votre projet de loi, ne pensez-vous donc pas que, au fur et à mesure que nous entamerons les trois étapes décrites dans le projet de loi, le mouvement sécessionniste aura plus de chance de réussir?

Prenons la première étape, qui est la détermination de la clarté de la question. Si la Chambre des communes détermine que la question est claire, n'y aurait-il pas lieu de croire alors que l'on vient de faire un cadeau au mouvement sécessionniste, en ce sens qu'on vient de lui donner l'aval de la moitié du Parlement?

Supposons qu'on passe maintenant à la deuxième étape, à savoir la détermination de la clarté du résultat référendaire. Supposons qu'il est de 50 p. 100 plus un, sinon plus. Je suppose qu'il n'y aura pas lieu d'aller plus loin si le résultat est de 50 p. 100 moins un. Cependant, si le résultat est d'au moins 50 p. 100 plus un, et si le Parlement devait le refuser, cela ne

described in paragraph 155? The secessionist movement will turn to the international community, particularly many countries that make up the francophonie today. Some of these countries are headed by heads of state that have far less than that, in some cases 13 or 14 per cent, but they have the army. They will say, "My goodness, if only I had 50 per cent plus one." Again, it is a gift to the secessionist movement.

Your final step is negotiations. What is the history of constitutional negotiations? Indeed, what is the history of federal-provincial negotiations on things upon which we agree, such as grain? Is it not true that it is more the history of failures in negotiations? Once again, the secessionist movement is able to turn to the international community and say, "We followed Mr. Dion's federal law, and they are negotiating in bad faith." The court said the conduct of Canada would be a determining factor in whether or not the international community granted secession.

What do you say about those three steps and whether or not they facilitate a sessionist movement that could, as the court has indicated, make an unconstitutional and illegal unilateral declaration of independence?

Mr. Dion: Thank you, senator. I answered all these aspects in my speech, but I will repeat. The court did not say that there is a right to unilateral secession. That is not what the court said. It is a possibility, and the possibility may come from international recognition. The court said that if one is very intransigent it will increase the claim of the other one. The court said no more than that because it knows that it does not have a way to regulate the world. Its authority is in Canada, not outside Canada.

You need to consider state practice. Outside the colonial context, there is no right for secession. There is a big disincentive. More than that, the countries around the world do not like unilateral secessions; they are against that most of the time. They do their best to avoid that because they do not want it in their own country. They think it is a recipe for turbulence around the world, with 3,000 groups claiming to have an identity. That is why the scenario you have described has never appeared in the United Nations.

What would happen if the international community said, "We will recognize this province as an independent state"? The Government of Canada would say, "Give me one other example like this." It is completely outside of what we know about state practice. It is the myth that the separatist leaders are espousing in Quebec, and it is not the truth. The truth is that internationally there is reluctance to recognize secessions, even where there are populations that obviously want their independence, unanimously, and are victims of powerful actions from the state in which they

jouerait-il pas en la faveur du mouvement sécessionniste, notamment à la lumière de ce que la Cour suprême a affirmé au paragraphe 155? Le mouvement sécessionniste se tournera alors vers la communauté internationale, notamment vers les nombreux pays qui constituent la francophonie aujourd'hui. Certains de ces pays sont dirigés par des chefs d'État qui ont obtenu bien en deçà de ce pourcentage, dans certains cas à peine 13 ou 14 p. 100, mais ils ont l'armée à leurs côtés. Ces chefs d'État diront «Ah! Si seulement j'avais obtenu 50 p. 100 plus un!» Là encore, on fera un cadeau au mouvement sécessionniste.

La dernière étape que vous proposez est celle des négociations. Comment se sont déroulées les négociations constitutionnelles? Remontons aux origines des négociations fédérales-provinciales sur des sujets sur lesquels nous sommes d'accord; les céréales, par exemple. N'est-il pas vrai que nous avons connu davantage d'échecs en matière de négociations? Une fois de plus, le mouvement sécessionniste pourra se tourner vers la communauté internationale et dire «Nous avons suivi la loi fédérale de M. Dion, mais voilà qu'ils négocient de mauvaise foi». La Cour suprême a affirmé que la conduite du Canada serait un facteur déterminant dans la reconnaissance de la sécession par la communauté internationale.

Qu'avez-vous à dire de ces trois étapes? N'est-il pas vrai qu'elles pourraient jouer en faveur du mouvement sécessionniste qui, comme l'a indiqué la Cour suprême, pourrait faire une déclaration d'indépendance unilatérale anticonstitutionnelle et illégale?

M. Dion: Je vous remercie, sénateur. J'ai répondu à toutes ces questions dans mon discours, mais j'en parlerai de nouveau. La Cour suprême n'a pas dit qu'on a le droit de faire sécession unilatéralement. Ce n'est pas ce que la Cour suprême a affirmé. C'est une possibilité, et cette possibilité découle de la reconnaissance internationale. La Cour suprême a dit que si l'une des deux parties se montre très intransigente, cela donnera plus de poids aux revendications de l'autre. La Cour suprême n'est pas allée plus loin que cela, car elle sait qu'elle ne peut contrôler le monde. Son pouvoir étant limité au Canada, il ne s'étend pas à l'étranger.

Il faut voir la pratique des États. À l'exception du contexte colonial, il n'y a pas de droit à la sécession. On décourage fortement une telle initiative. Mieux encore, les pays du monde n'aiment pas les sécessions unilatérales. Dans la plupart des cas, ils s'y opposent. Ils font de leur mieux pour éviter de s'en mêler, car ils ne veulent pas avoir à y faire face. Imaginez 3 000 groupes qui réclament chacun son identité; c'est le meilleur moyen de semer le chaos dans le monde. C'est pourquoi les Nations Unies n'ont jamais eu à faire face au scénario que vous avez décrit.

Que se passerait-il si la communauté internationale disait «Nous reconnaitrons cette province en tant qu'État indépendant»? Le gouvernement du Canada dirait tout simplement «Donnez-nous un autre exemple d'une telle situation.» Cela n'est absolument pas conforme à ce que nous savons de la pratique des États. C'est le mythe que les chefs séparatistes répandent au Québec, et c'est loin d'être la vérité. La vérité est que la communauté internationale hésite à reconnaître les sécessions, et ce, même s'il est évident que les peuples veulent, unanimement, leur indépendance et qu'ils

presently exist. Despite that, the international communities do not recognize them as independent states. Perhaps that is wrong, but that is the practice of today.

There have even been cases around the world where populations that have controlled a territory through the use of weapons have said, "Now we are a state." The response by the international community has been, "No, you are not a state. You are still officially part of the state out of which you have claimed your territory."

International recognition is very difficult to obtain. If we have a disagreement in the negotiations with the population in Quebec, the rest of the world would say, "Good luck, Canadians. We know you are a peaceful people and that you will solve it properly. It is your business."

[Translation]

Senator Bolduc: Article 1 of the Parti Québécois program talks about sovereignty-association. Let us suppose that the government asks Quebecers a question about sovereignty-association. Should we not all be debating the issue to the best of our ability, including the secessionists?

In the final three days prior to the 1995 referendum, I recall that I gave 24 speeches in an attempt to neutralize the results of the vote. In Quebec, we managed to neutralize the opinion to 50-50.

Suppose that the final result is 53 per cent. What do we do the next day? What does the federal government do?

Mr. Dion: If the question is confusing, the government of Canada will refuse to negotiate separation, since it would be unfair to negotiate in confusion without really knowing that this is what the people want. Accordingly, there would be no negotiation. What would happen after? We live in a democracy. I do not know what would happen afterward. The separatist government has choices to make. It may call an election, initiate another referendum with a clear question, but we cannot break up the country over a confusing question. I am sure that you agree with me.

Senator Bolduc: I do not need to answer that question for the time being, I am the one asking the questions. Should there be a referendum result of 53 per cent, what would this bill resolve?

Mr. Dion: The bill guarantees to Quebec citizens that they will never lose their country on the basis of a confusing question. If the question is confusing, there will be no negotiation on separation. There will be no separation.

Senator Bolduc: In other words, the federal government is maintaining its hard line with respect to the provinces. Where will this lead us?

Mr. Dion: You call that a hard line! This is a fundamental right of citizens. Would you agree to lose Canada under confusing circumstances?

sont victimes d'oppression de la part de l'État où ils vivent. Malgré cela, la communauté internationale ne reconnaît pas ces États comme des États indépendants. Elle a peut-être tort, mais il reste que c'est la pratique actuelle.

Il y a même des cas dans le monde où des peuples ont pris le contrôle d'un territoire par les armes et ont affirmé «Nous sommes un État indépendant.» La réponse de la communauté internationale a toujours été de dire «Non, vous n'êtes pas un État indépendant. Officiellement, vous faites toujours partie de l'État auquel vous avez pris le territoire.»

La reconnaissance internationale est très difficile à obtenir. Si nous avons un désaccord lors des négociations avec le Québec, le reste du monde dira: «Nous souhaitons bonne chance aux Canadiens. Nous savons que vous êtes un peuple pacifique et que vous réussirez à résoudre le problème comme il se doit. Cela vous regarde.»

[Français]

Le sénateur Bolduc: Dans le programme du Parti québécois, à l'article 1, on parle de la souveraineté-association. Supposons que le gouvernement pose aux Québécois une question qui a trait à la souveraineté-association. Nous devons tous débattre tous du mieux que nous le pouvons, les sécessionnistes aussi.

J'ai fait 24 discours dans les trois dernières journées précédant le référendum de 1995 — je me le rappelle — pour essayer de neutraliser le résultat des votes. À Québec, nous avons réussi à neutraliser l'opinion à 50-50.

Supposons que le résultat final soit à 53 p. 100. Que faisons-nous le lendemain? Que fait le gouvernement fédéral?

M. Dion: Sur une question confuse, le gouvernement du Canada refuse de négocier la séparation, car il serait injuste de négocier dans la confusion sans avoir l'assurance que c'est ce que les gens veulent. Donc, il n'y aurait pas de négociation. Qu'arrive-t-il après? Nous vivons dans une démocratie. Après, je ne sais pas. Le gouvernement séparatiste a des choix à faire. Il peut enclencher des élections, signer un autre référendum avec une question claire, mais nous ne pouvons briser le pays sur une question confuse. Je suis sûr que vous êtes d'accord moi.

Le sénateur Bolduc: Je n'ai pas à répondre à cela pour l'instant, c'est moi qui pose les questions. Dans l'éventualité où le référendum l'emporterait à 53 p. 100, qu'est-ce que projet de loi réglerait?

M. Dion: Le projet de loi garantit aux citoyens québécois qu'ils ne perdront jamais leur pays sur la base d'une question confuse. Si la question est confuse, il n'y a pas de négociation sur la séparation. Il n'y a pas de séparation.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, le gouvernement fédéral maintient sa ligne dure vis-à-vis des provinces. Où cela va-t-il nous mener?

M. Dion: Vous appelez cela une ligne dure! C'est un droit fondamental des citoyens. Accepteriez-vous de perdre le Canada dans la confusion?

Senator Bolduc: If 53 per cent of the people could not care less, that is certainly indicative that there is a problem somewhere in federal-provincial relations. Why do we not instead focus on resolving this problem? This is perhaps outside of the debate, but I am asking you this question because you are the boss on this issue.

Mr. Dion: There are different ways to improve Canada, you have your ideas and we have ours, which we are sharing with you, but the first condition of clarity is to never confuse proposals designed to improve Canada with those designed to get out of Canada. If a government claims to have won a referendum on a proposal designed to get out of Canada, the question has to have been clear, otherwise there can be no negotiation.

Senator Prud'homme: Mr. Minister, in founding Canada, the Fathers of Confederation met for three years in Charlottetown. It took them three years. In the province of Prince Edward Island, where the discussions were held, the citizens did not even want to join Confederation. I am not surprised that they took the time that was needed.

I know who I am, Mr. Minister. I am a French Canadian nationalist from Quebec. I fully agree with the wonderful arguments that have been made by my colleagues. As far as I am concerned, Canada is an indivisible country. My opinion has hurt me considerably in some nationalist circles. I repeat that I am a French Canadian nationalist from Quebec. After hearing everything that has been said over the past two days about Maurice Richard, who will be sadly missed, I feel very comfortable using the expression that everyone seems to want to destroy: the expression French Canadian. This exists, it breathes, it sings, cries, gets excited, as you can see, but it exists.

I have given nearly — this may be a source of amusement for some, but that does not bother me, because I am very serious — 300 speeches in the Canadian West since 1964. There is not a single member of Parliament or minister from Quebec who has gone to Western Canada as often as I have.

[English]

No one can teach me a lesson on that.

[Translation]

Alberta, British Columbia and the Yukon are fed up with the central government. And if a very clear and very precise question is asked, and if the results of the vote are overwhelming, what are they going to do to separate from Canada?

Mr. Dion: If we follow the opinion of the Court, we need to do this, and separation is not possible until there has been negotiation where the interests of everyone have been taken into account, including minority interests, just as in the Quebec case.

Senator Prud'homme: So the conclusion for me, as a French Canadian nationalist from Quebec, is that I am what Mr. Lalonde, a good friend, recently called, and I quote: "There are only the Saint-Jean Baptists." So I am a "Saint-Jean Baptist." That does not bother me. Would we not be better off, Mr. Minister — and I have listened to all of my colleagues for 35 years — devoting our

Le sénateur Bolduc: Si 53 p. 100 des gens s'en balancent, cela veut sûrement dire qu'il y a un problème quelque part dans les relations fédérale-provinciales? Pourquoi ne nous attaquons-nous pas plutôt à régler ce problème? C'est peut-être en dehors du débat, mais je vous pose la question, parce que vous êtes le patron sur ce point.

M. Dion: Il y a différentes façons d'améliorer le Canada, vous avez vos idées et nous avons les nôtres que nous partageons, mais la première condition de la clarté est de ne jamais confondre les propositions visant à sortir du Canada aux propositions visant à améliorer le Canada. Si un gouvernement prétend avoir gagné le référendum sur une proposition visant à sortir du Canada, il faut que la question ait été claire, sinon il ne peut pas y avoir de négociation.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le ministre, pour fonder le Canada, les Pères de la Confédération se sont réunis pendant trois ans à Charlottetown. Cela leur a pris trois ans. Là où les discussions se sont tenues, la province de l'Île-du-Prince-Édouard n'a même pas voulu adhérer à la Confédération. Je ne suis pas surpris qu'on prenne le temps nécessaire.

Moi, je sais qui je suis, monsieur le ministre. Je suis un nationaliste canadien-français du Québec. Je suis pleinement d'accord avec tous les arguments extraordinaires présentés par mes collègues. Le Canada, pour moi, c'est un pays indivisible. Cette pensée m'a nuit considérable dans certains milieux nationalistes. Je répète que je suis un nationaliste canadien-français du Québec. Après avoir vu pendant deux jours tout ce qui s'est dit sur Maurice Richard, que nous regrettons tous, je me sens très à l'aise de réemployer le mot que tout le monde semble vouloir détruire: le mot canadien-français. Cela existe, cela respire, cela chante, cela pleure, cela s'excite, comme vous le voyez, mais cela existe.

J'ai fait près de — cela peut amuser quelques-uns mais cela ne me dérange pas, car je suis très sérieux — 300 discours dans l'Ouest canadien depuis 1964. Il n'y a pas un seul député ou ministre du Québec qui est allé aussi souvent que moi dans l'Ouest du Canada.

[Traduction]

Personne n'a de leçon à me donner à ce sujet-là.

[Français]

L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Yukon en ont marre du gouvernement central. Et si on pose une question très claire et très précise, et si on récolte un vote fulgurant, que vont-ils faire pour se séparer du Canada?

M. Dion: Si on suit l'avis de la cour, il faut le faire, cette séparation ne serait possible qu'après une négociation où les intérêts de tout le monde auraient été pris en compte, y compris des minorités, exactement comme dans le cas du Québec.

Le sénateur Prud'homme: Alors la conclusion pour moi nationaliste canadien-français du Québec, c'est que je suis ce que M. Lalonde, un bon ami, a appelé récemment, et je le cite: «il n'y a plus que les 'saint-jean baptistars'». Je suis un «saint-jean baptistar». Cela ne me dérange pas. Ne serais-ce pas mieux, monsieur le ministre — et j'ai écouté tous mes collègues depuis

energy to make to making those who live in Quebec, this majority, understand that there are several nations in Quebec. My friend, Senator Gill, who represents the First Nations of Quebec, and Ms Fraser, who represents the English minority, have constitutional rights, as do Mr. Warren Allmand of Quebec, Senator Lynch-Staunton and Ms Finestone, who also have constitutional rights. I think that we should spend more time conveying this message, rather than always coming up with something provocative which merely plays on the sentimental heartstrings of those referred to by certain people as the Quebecers, in order to better confuse us. They should instead say that the French Canadians of Quebec have a problem amongst themselves. You know how 18 per cent of the population will vote because you represent them, just I represented them. You know how they are going to vote, and they have the same right that I do. Do not you think that this bill will serve to provoke, rather than as a bill to be used should the circumstances arise, although that is what I am hoping for? After paying careful attention to the debates in the Senate, the Prime Minister, my long-time friend, Jean Chrétien, could waive the bill and use this bill to show all Quebecers how difficult it is to dismantle a country.

Mr. Dion: Clearly, one of the most wonderful things about Canada is that we may have different identities without imposing anything on anyone else. I therefore respect the way that you have defined yourself. This is what my country is all about. It is also clear that we are together because we want to stay together. It is a question of the will to stay together. It is not because you say that Canada is indivisible that Canada is indivisible. It is because we want to stay together. The Clarity Bill says that we will remain together as long as we want to. That is the point. We cannot take this country away using tricks or artificial means. This is all that it does. As for the rest, the debate is open. What is the role of the federal government? What is the role of the provincial governments? How do we account for minorities? How do we help the aboriginal people? The country continues to improve and to debate this issue. We cannot lose this country as long as we want to keep it. That is all.

[English]

Senator Joyal: Mr. Minister, you have quite attentively studied the book of another party with regard to its constitutional stance. Could you check the record of the conventions of the Liberal Party of Canada over the last 35 years to see whether a resolution has been passed relieving the leader of the party of the obligation to maintain that Canada is one and indivisible, and report back to us later in our hearings?

Mr. Dion: Canada is not indivisible.

Senator Joyal: I maintain that you make a fundamental mistake in interpretation between the right of a province to secede unilaterally and an obligation. The court has said that Quebec does not have the right to secede unilaterally. As such, there is no way for the Canadian government to escape the duty to maintain the integrity and unity of the country. You have transformed the obligation that the court has said exists into the form of a right by

35 ans —, d'employer toute notre énergie à faire comprendre à ceux qui habitent le Québec, cette majorité, qu'il y a plusieurs nations au Québec. Mon ami le sénateur Gill, qui représente les Premières nations du Québec, Mme Fraser qui représente la minorité anglaise, ont des droits constitutionnels, tout comme M. Warren Allmand du Québec, le sénateur Lynch-Staunton, et Mme Finestone, qui ont aussi des droits constitutionnels. Je pense qu'on devrait prendre plus de temps à exprimer cela, plutôt que d'arriver toujours avec les provocations qui ne font que jouer sur les cordes sentimentales de ce que certains continuent d'appeler les Québécois, pour mieux nous confondre. Ils devraient plutôt dire les Canadiens français du Québec ont un problème entre eux. Vous savez comment les 18 p. 100 de la population vont voter parce que vous les représentez, tout comme je les ai représentés. Je sais comment ils vont voter, et ils ont le même droit que moi. Ne pensez-vous pas que ce projet de loi va dans le sens de la provocation plutôt que dans le sens d'un projet de loi suspendu, et c'est ce que je souhaite. Après avoir bien écouté les débats au Sénat, le premier ministre, mon ami de toujours, Jean Chrétien, pourrait suspendre le projet de loi et faire de ce projet de loi la démonstration à tous les Québécois de comment il est difficile de défaire un pays.

M. Dion: C'est certain que l'une des grandes beautés du Canada, c'est qu'on peut avoir différentes identités sans rien imposer à personne. Je respecte donc tout à fait la façon dont vous vous définissez. Cela fait partie de mon pays. Il est certain aussi que le fondement du fait qu'on est ensemble, c'est qu'on veut rester ensemble. C'est une question de volonté de rester ensemble. Ce n'est parce que vous dites que le Canada est indivisible que le Canada est indivisible. C'est parce qu'on veut rester ensemble. Le projet de loi sur la clarté dit que tant qu'on voudra rester ensemble, on restera ensemble. C'est cela le point. On ne peut par des astuces, par des façons artificielles, nous enlever ce pays. C'est tout ce que cela fait. Pour le reste, le débat est ouvert. Quel est le rôle du fédéral? Quel est le rôle des provinces? Comment tenir compte des minorités? Comment aider les autochtones? Le pays continue à s'améliorer et à avoir le débat que nous avons. On ne peut pas perdre ce pays tant qu'on veut le garder. C'est tout.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Monsieur le ministre, vous avez très soigneusement étudié la position constitutionnelle qu'un autre parti a énoncée dans son livre d'orientation. Pourriez-vous vérifier le compte rendu des congrès du Parti libéral du Canada, au cours des 35 dernières années, pour voir si on a adopté une résolution qui soustrait le chef du parti de l'obligation de maintenir le Canada uni et indivisible? Pourriez-vous consulter ces comptes rendus avant de revenir nous voir?

M. Dion: Le Canada n'est pas indivisible.

Le sénateur Joyal: Je soutiens que vous faites une erreur d'interprétation fondamentale entre le droit d'une province à faire sécession unilatéralement et l'obligation de négocier. La Cour suprême a dit que le Québec n'a pas le droit de faire sécession unilatéralement. Par conséquent, le gouvernement canadien a le devoir de maintenir l'intégrité et l'unité du pays, et il ne peut s'y soustraire. En refusant de reconnaître que la réponse aux deux

refusing to recognize that the answer to the first two questions was that Canada is one and indivisible.

Could you ask your officers to check the difference between a constitutional right and a political obligation. To me, that is the fundamental issue at the foundation of the fact that Canada is one and indivisible.

Mr. Dion: There is no right of secession in a democracy like Canada. The court said that. There is an obligation to start a negotiation facing clear support, and there is capacity to make a constitutional amendment at the end of the day that would allow separation. In this way, Canada is not indivisible. By a constitutional amendment, you may remove a province from Canada.

Senator Joyal: In your own statement, you say that Quebecers should not be deprived of their rights to stay in Canada. Why do you want to deprive Canadians living elsewhere in Canada of their right to maintain the country one and united? Why do you not recognize the two similar obligations?

Mr. Dion: Because of the Supreme Court reference and the clarity bill, there is no capacity for the premier of a province to decide unilaterally that he is the president of a republic. That would involve the entire country.

The Chairman: I thank you very much, Mr. Minister. This has been an unusually long and extremely interesting session. We are very grateful that you have given us this much time.

Senator Lynch-Staunton: Madam Chair, could you ask the minister when he is prepared to return. It would be preferable that he not be the last witness.

The Chairman: The steering committee will try to work that out.

Mr. Dion: I was very pleased to be with you today and I am willing to return, although I suggest that it would be more helpful to do that once you have heard other witnesses.

The Chairman: Thank you. The steering committee will be in touch with your office.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 29, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 7:03 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

premières questions est que le Canada est un pays uni et indivisible, vous avez transformé une obligation, dont l'existence est attestée par la Cour suprême, en une sorte de droit.

Vous pourriez peut-être demander à vos adjoints de vérifier la différence entre un droit constitutionnel et une obligation politique. Pour ma part, je crois que c'est la question fondamentale sur laquelle repose le principe voulant que le Canada soit un tout indivisible.

M. Dion: Il n'y a pas de droit à la sécession dans une démocratie comme le Canada. Les juges de la Cour suprême l'ont bien dit. On est obligé d'entamer des négociations si l'appui est clair et, par conséquent, on peut modifier la constitution pour permettre la séparation. Dans ce cas-là, le Canada n'est pas indivisible. En modifiant la Constitution, une province peut effectivement se retirer de la Confédération.

Le sénateur Joyal: Dans votre propre déclaration, vous dites que les Québécois ne devraient pas être privés de leur droit de faire partie du Canada. Pourquoi voulez-vous alors priver les autres Canadiens de leur droit de garder leur pays uni? Pourquoi ne reconnaissez-vous pas ces deux obligations semblables?

M. Dion: Grâce au renvoi à la Cour suprême et au projet de loi sur la clarté, le premier ministre d'une province ne peut décider unilatéralement de devenir président d'une république. Une telle décision serait prise par l'ensemble du pays.

La présidente: Je vous remercie, monsieur le ministre. Cette séance a été inhabituellement longue et extrêmement intéressante. Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir accordé tout ce temps.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, pourriez-vous demander au ministre quand il sera disposé à revenir devant notre comité. Il serait préférable qu'il ne soit pas le dernier témoin.

La présidente: Le comité de direction essaiera d'arranger cela.

M. Dion: J'ai été très heureux d'être parmi vous aujourd'hui et je suis disposé à revenir vous voir. Cela dit, je pense qu'il serait plus utile que je revienne une fois que vous aurez entendu d'autres témoins.

La présidente: Je vous remercie. Le comité de direction se mettra en rapport avec votre cabinet.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 29 mai 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 19 h 03 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I welcome all of you, including the television audience, to our hearings. This evening we continue our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity, as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[Translation]

This bill was passed by the House of Commons on March 15, 2000 and read by the Senate for the first time on March 21. It was then read for a second time on May 18, which means that the Senate approved the bill in principle. Bill C-20 was then sent to this special committee for closer study.

[English]

That consideration began earlier today when the committee heard from the Honourable Stéphane Dion, president of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs.

We continue this evening with two witnesses. The first witness is Professor Patrick J. Monahan of Osgoode Hall Law School, and later we will be hearing from Professor Patrice Garant, Professor of Law at Laval University. We will hear first from Professor Monahan, who will make an opening statement, and that will be followed by question from the senators.

Welcome Professor Monahan. Please proceed.

Professor Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law School of York University: Madam Chairman, I have been here a few times in the past and I have always benefited greatly from the opportunity to discuss these issues with members of the Senate.

I did not intend to prepare a written brief since I was working on a number of other things. I had written extensively on Bill C-20 in an article that was published earlier this year. However, in preparing for my appearance here today, I had occasion to read the extensive debates that took place in the Senate on second reading of the bill, and I was struck by the nature of the arguments that were raised. I would first say I was struck by, as I always am when I read the *Debates of the Senate*, the fact that the issues were approached from a position of principle. There was respect for opposing views, and a great many novel arguments were raised — arguments that had not been raised in the House.

Having read those arguments and considered them, I was moved to actually try to write something about them. Therefore, I began last night and produced this brief, which is longer than I expected. In fact, it ended up being about six pages in length. I will not read it, but I will summarize my views. We can then talk about those. I have focused on the particular arguments raised by senators, arguments that were different or distinct from those raised in the House. I did appear at the House of Commons committee, but I will not go over that testimony other than to put

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, cette réunion du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte. Je vous souhaite la bienvenue à tous, y compris à notre auditoire à la télévision. Ce soir, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[Français]

Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour qu'il en fasse une étude approfondie.

[Traduction]

Nous avons entrepris cette étude plus tôt dans la journée, lorsque le comité a reçu l'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales.

Ce soir, nous recevons deux autres témoins; pour commencer, M. Patrick J. Monahan, professeur à la Faculté de droit Osgoode Hall, après quoi nous entendrons M. Patrice Garant, professeur de droit à l'université Laval. Nous allons commencer par M. Monahan, qui va nous faire une déclaration d'ouverture, après quoi les sénateurs lui poseront des questions.

Monsieur Monahan, vous êtes le bienvenu; vous avez la parole.

M. Patrick J. Monahan, professeur de droit, Faculté de droit Osgoode Hall de l'université York: Madame la présidente, j'ai déjà comparu à plusieurs reprises devant votre comité, et chaque fois j'ai trouvé la discussion avec les sénateurs particulièrement intéressante.

Je n'ai pas préparé de mémoire écrit, car j'avais déjà plusieurs projets sur lesquels je travaillais. D'autre part, j'ai écrit un très long article sur le projet de loi C-20, un article qui a été publié il y a quelques mois. Toutefois, en préparation de ma visite aujourd'hui, j'ai lu les longs débats qui ont eu lieu au Sénat lors de la seconde lecture du projet de loi, et j'ai été frappé par la nature des arguments avancés. Pour commencer, comme chaque fois que je lis les *Débats du Sénat*, j'ai été frappé par le fait que les sénateurs abordent ces questions sur le plan des principes. J'ai pu constater qu'on respectait beaucoup les opinions divergentes et également que les sénateurs avaient soulevé beaucoup d'arguments nouveaux, des arguments qui n'avaient pas été invoqués lors des discussions à la Chambre.

Après avoir lu ces arguments, après y avoir réfléchi, j'ai essayé d'écrire quelque chose, et j'ai donc rédigé ce texte hier soir: il est plus long que je ne le pensais. En fait, j'ai fini par rédiger environ six pages. Je ne vous les lirai pas, mais je vais résumer ma position. Après nous pourrons en discuter. Je me suis intéressé plus particulièrement aux opinions des sénateurs, et surtout aux arguments différents de ceux qui avaient été avancés à la Chambre. J'ai eu l'occasion de comparaître devant un comité de la Chambre des communes, mais je ne reviendrai pas sur ce

forward a particular amendment which I proposed at the House committee, but which was not accepted.

My first proposition deals with the proposition that Bill C-20 is, in my view, constitutionally valid legislation. I was not aware that this issue was raised in the House of Commons, but it was raised in the *Debates of the Senate*, and a number of interesting arguments were made as to the constitutional validity or invalidity of Bill C-20.

In my view, however, the arguments that have been raised to the effect that Bill C-20 is constitutionally invalid are unfounded.

It is almost certain, in my view, that Bill C-20 is constitutionally valid. I believe that Bill C-20 is constitutionally valid on one of two alternative grounds. It is not necessary to determine which of those grounds would be the basis for Bill C-20 since either would provide an adequate foundation for Bill C-20. The first is section 44 of the Constitution Act, 1982, which expressly provides that the Parliament of Canada may, through legislation, amend the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada: the House of Commons and the Senate of Canada. This is precisely what Bill C-20 does.

First, Bill C-20 enacts binding limitations on the prerogative power of the Crown to enter into constitutional negotiations on the issue of secession. It will enact, by law, that the Crown may not enter into negotiations unless certain preconditions are met, namely, there must first be a clear question in a referendum in a province which seeks to secede from Canada. Second, there must be a clear majority in that referendum in favour of secession, and that must involve a clear expression of a will that that province cease to remain part of Canada. If those conditions are not satisfied, the Crown is prohibited under this proposed statute from entering into constitutional negotiations.

It is competent for Parliament, as we all know, to bind the Crown.

Senator Murray: The House of Commons, Professor Monahan.

Senator Cools: Right.

Mr. Monahan: Senator Murray is anxious to enter into the question period and will, no doubt, raise these questions. What we have before us, honourable senators, is a proposed statute. I will get to this point about the House of Commons in a moment.

That is my third point. Bill C-20 will enact certain requirements that must be met. If those requirements are not met, then the Crown may not enter into these negotiations. I say that is valid because that is provided for under section 44 of the Constitution Act, 1982, or alternatively, it is valid under the opening words of section 91 of the Constitution Act, 1867. Under those opening words, the so-called peace, order and good government clause, Parliament has the authority to enact law in relation to matters that do not fall within the classes of matters that are assigned exclusively to the provinces. I take it to be evident, beyond argument and any doubt, that no province could enact a law prohibiting the Crown, in right of Canada, the executive

témoignage, sinon pour proposer à nouveau un amendement que j'ai déjà proposé à la Chambre, mais qui n'a pas été retenu.

Ma première proposition, c'est que le projet de loi C-20 est une législation constitutionnellement valide. Je ne pense pas qu'on ait parlé de cet aspect-là à la Chambre des communes, mais j'ai lu plusieurs choses à ce sujet dans les *Débats du Sénat*, où on trouve plusieurs arguments intéressants en ce qui concerne la validité constitutionnelle du projet de loi C-20.

Toutefois, à mon avis les arguments contre la validité constitutionnelle du projet de loi C-20 ne sont pas justifiés.

Personnellement, je suis pratiquement certain de la validité constitutionnelle du projet de loi C-20 et je fonde cette assurance sur deux raisons différentes qui, toutes deux, confirment cette validité. En effet, il n'est pas nécessaire de choisir l'une ou l'autre raison pour valider le projet de loi C-20, puisque l'une ou l'autre serait suffisante. La première, c'est l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui permet expressément au Parlement du Canada de légiférer pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral: la Chambre des communes et le Sénat du Canada. Or, c'est précisément l'effet du projet de loi C-20.

Pour commencer, le projet de loi C-20 limite de façon obligatoire la prérogative de l'État d'entamer des négociations constitutionnelles en vue d'une sécession. Ce projet de loi posera, en droit, que l'État ne peut pas entamer des négociations en l'absence de certaines conditions préalables, c'est-à-dire que toute province cherchant à se séparer du reste du Canada doit d'abord poser à sa population une question référendaire claire. Deuxièmement, une majorité claire de cette population doit se prononcer en faveur de la sécession, ce qui signifie qu'elle doit exprimer clairement sa volonté de ne pas continuer à faire partie du Canada. Si ces conditions ne sont pas remplies, ce projet de loi empêche l'État d'amorcer des négociations constitutionnelles.

Comme vous le savez, l'opinion du Parlement lie l'État.

Le sénateur Murray: L'opinion de la Chambre des communes, monsieur Monahan.

Le sénateur Cools: C'est exact.

M. Monahan: Le sénateur Murray attend la période des questions avec impatience, et je ne doute pas qu'il soulève ces questions. Honorables sénateurs, ce qu'on nous propose ici, c'est un projet de loi, et je reviendrai dans un instant sur le rôle de la Chambre des communes.

En effet, c'est ma troisième observation. Le projet de loi C-20 pose certaines conditions qui doivent être remplies. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'État ne peut pas entreprendre ces négociations. Comme je l'ai expliqué, cette disposition est valide, car elle est prévue par l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. D'autre part, elle est valide également aux termes du préambule de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867. Ce préambule à l'article, que l'on appelle l'article sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement, donne au Parlement le pouvoir d'adopter des lois dans tous les domaines qui ne relèvent pas exclusivement de la compétence des provinces. J'en déduis, et cela ne fait pas le moindre doute,

government of Canada, from entering into negotiations on the secession of a province from Canada.

If it is beyond doubt that a province could not enact such a law, it follows inexorably, senators, that the Parliament of Canada must be able to enact such a law because the distribution of powers between the provinces and the Parliament of Canada under sections 91 and 92 is exhaustive. There is no vacuum or lacunae of constitutional jurisdiction. Therefore, if the provinces cannot enact such a law, then Parliament must be able to do so. Therefore, this is the second alternative basis.

Even if we did not have the express words of section 44 of the Constitution Act, 1982, it would be valid under the opening words of section 91.

Some senators have expressed the view, however, that, notwithstanding these two foundations that I say support the validity of Bill C-20, the bill is invalid because it offends a principle of the indivisibility of Canada. It is said that this principle results from the preamble of the Constitution Act of 1867, which states, as I referred to in paragraph 2.5, on page 2, that there is a desire of certain provinces to be “federally united into one Dominion under the Crown with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom.”

It is said that this gives rise to an unwritten principle to the effect that the federal system in Canada or federalism in Canada is indivisible, similar to the systems in the United States and Mexico.

I say, honourable senators, with the greatest of respect to the views that were put forward very ably and eloquently to that effect, in my reading of the transcripts, that I do not share that view. I do not share that view because, historically, the parliament of the United Kingdom retained unlimited legal authority to amend the Constitution of Canada and could have provided, by amendment, any type of amendment with respect to the federal system of Canada.

In any event, since 1982, Canada has been fully self-governing, as the Supreme Court of Canada recently stated in the Quebec Secession Reference.

This means that there is no class of amendment or constitutional change which is beyond the capacity of domestic Canadian political institutions to adopt, including the secession of a province from Canada. That principle was accepted expressly by the Supreme Court of Canada in its decision, specifically, in paragraphs 84 and 85 of the decision.

I might add that this was also the position of the Government of Canada and of all of the intervenors before the Supreme Court of Canada. There were 14 intervenors before the Supreme Court of Canada, representing a diverse group of Canadians or individuals. I acted as co-counsel in that case for Mr. Guy Bertrand from the Province of Quebec; and that was the position that Mr. Bertrand took, along with all of the other intervenors.

qu'aucune province ne pourrait adopter une loi interdisant à la Couronne aux droits du Canada, c'est-à-dire le gouvernement exécutif du Canada, d'entreprendre des négociations sur la sécession d'une province.

Puisque cette proposition ne peut pas susciter le moindre doute, il en découle inexorablement, sénateurs, que le Parlement du Canada doit avoir la possibilité d'adopter une telle loi, car la répartition des pouvoirs entre les provinces et le Parlement du Canada qui est énoncée dans les articles 91 et 92 est exhaustive. C'est un domaine où il n'y a ni vide, ni lacune sur le plan de la compétence constitutionnelle. Par conséquent, si les provinces ne peuvent adopter une telle loi, le Parlement doit forcément pouvoir le faire. Voilà donc la deuxième justification possible.

Ainsi, même si nous n'avions pas l'énoncé de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, le projet de loi serait tout de même valide à cause du préambule de l'article 91.

Toutefois, certains sénateurs ont prétendu qu'en dépit de ces deux raisons qui, à mon sens, confirment la validité du projet de loi C-20, le projet de loi n'est pas valide, car il va à l'encontre du principe de l'indivisibilité du Canada. Ce principe découle du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, qui prévoit, comme je l'ai dit au paragraphe 2.5, à la page 2 de mon texte, que certaines provinces souhaitent «s'unir en fédération pour former un seul et même dominion sous la Couronne[...] avec une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni».

Certains prétendent que cela suppose un principe tacite selon lequel le système fédéral au Canada, ou le fédéralisme canadien, est indivisible, comme c'est le cas aux États-Unis et au Mexique.

Honorables sénateurs, c'est avec beaucoup de respect pour ces opinions qui ont été énoncées avec beaucoup d'éloquence que, sur la base de mon interprétation des débats que j'ai lus, je conteste cette opinion. Si je conteste cette opinion, c'est parce qu'historiquement le Parlement du Royaume-Uni a conservé son pouvoir légal illimité d'amender la Constitution du Canada, et qu'il aurait pu amender le système fédéral du Canada comme il l'entendait.

Quoi qu'il en soit, depuis 1982 le Canada est entièrement autonome, comme la Cour suprême du Canada vient de le confirmer dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

Cela signifie qu'il n'y a pas de modification constitutionnelle que les institutions politiques canadiennes ne peuvent pas adopter, y compris une modification prévoyant la sécession d'une province du Canada. C'est d'ailleurs ce que la Cour suprême du Canada a expressément énoncé dans les paragraphes 84 et 85 de son arrêt.

C'est aussi la position qu'ont défendue tous les intervenants devant la Cour suprême du Canada, et notamment le gouvernement du Canada. Quatorze intervenants représentant des groupes de Canadiens ou des particuliers de tous les milieux ont présenté leur position devant la Cour suprême du Canada. J'ai moi-même défendu cette position avec M. Guy Bertrand, de la province de Québec.

Even if it were the case that the Supreme Court of Canada had not already settled that point, even if there were some doubt as to whether or not Canada is divisible, in my submission, senators, that is the best and wisest course for Canada; not because we seek division, but because we seek to avoid it. We say that, in this country, of which we are proud to be members, one is not kept here by force; one is not kept here because one cannot leave. One chooses to be here. One chooses to be a Canadian, unlike, perhaps, the situation in certain other countries. That is the tradition of our country. It is the tradition that this Parliament, therefore, ought to uphold by enacting Bill C-20.

What of the role of the Senate in relation to the Commons, the point that Senator Murray raised in his intervention? Because this has been a point and a focus of debate here in the Senate, I read extensively the arguments that were raised, again, very eloquently, by senators.

I understand the concern that is raised as to whether it is appropriate to confer on the House of Commons alone this role that is envisaged by Bill C-20. Again, I conclude, honourable senators, that that is the appropriate course.

I have outlined, beginning on page 3, under paragraph 3.1, the arguments that lead me to that conclusion. Essentially, I believe that the argument in favour of that conclusion is as follows. The executive, in the absence of Bill C-20, would be free, and has been free historically, to commence constitutional negotiations absent permission. It is not necessary to obtain the permission of the Senate or of the House of Commons. That has been a matter within the discretion of the Crown, of the members of the executive council.

What, therefore, is proposed here is to limit that discretion by statute to require certain criteria to be met before these negotiations could be commenced. I say, honourable senators, in paragraphs 3.4 and 3.5 on page 4, that it would have been possible to draft a bill imposing limitations on the Crown without reference to either the House of Commons or the Senate, at least to the extent that neither body would be given a determining role in the assessment of the clarity of the question or whether there was a clear majority. It would have been possible to have done that. Indeed, I referred you to an article which I happened to write — and I only referred that to you because I was doing this last night and I did not do a lot of research. However, in an article I wrote in 1996, I had proposed such a model. I said the government should table a finding that there has been a clear question and a clear majority.

That would have been possible. There would have been nothing unconstitutional about that. It would have been for the government to have said, “We hereby so declare,” and there would have been binding requirements in the statute that would have constrained and structured that finding.

That is not the approach taken in Bill C-20. Bill C-20 goes further than that. It states that, not only must the government form a view, but it also states that the House of Commons must make a finding and that finding will be binding on the government. The first question is: Is it possible for Parliament to do that? That is

Même si la Cour suprême du Canada n'avait pas déjà tranché la question, même s'il continuait d'exister certains doutes quant à la divisibilité du Canada, je suis d'avis, sénateurs, que c'est la position que le Canada devrait adopter, non pas parce que nous voulons que le pays soit divisé, mais parce que c'est la façon de l'éviter. Nous sommes fiers d'appartenir à ce pays, mais personne ne doit être contraint par la force d'y appartenir ou être empêché de le quitter. Il faut être Canadien par choix. Le choix de la population est respecté au Canada, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays. La tradition veut que les choses se passent ainsi dans notre pays, et c'est une tradition dont le Parlement devrait assurer le maintien en adoptant le projet de loi C-20.

Qu'en est-il des rôles respectifs du Sénat et de la Chambre des communes? C'est la question que posait le sénateur Murray. C'est la question sur laquelle porte le débat au Sénat. J'ai lu attentivement les arguments qu'ont fait valoir de façon très éloquente les sénateurs.

Je comprends que certains sénateurs se demandent s'il convient que le projet de loi C-20 confère un droit de regard à la seule Chambre des communes. Dans ce cas-ci aussi, honorables sénateurs, je conclus que c'est ce qu'il convenait de faire.

J'expose à la page trois, au paragraphe 3.1, les arguments qui m'ont amené à prendre cette position. Permettez-moi de vous les résumer. Que le projet de loi C-20 soit adopté ou non, le pouvoir exécutif pourrait, comme il a toujours pu le faire, entamer des négociations constitutionnelles de son propre chef. Il ne lui serait pas nécessaire d'obtenir la permission du Sénat ou de la Chambre des communes pour le faire. La Couronne, c'est-à-dire les membres du conseil exécutif, ont le pouvoir discrétionnaire voulu à cette fin.

Ce que le projet de loi propose est donc de restreindre ce pouvoir discrétionnaire en précisant les conditions qui doivent être respectées pour entamer de telles négociations. J'expose, honorables sénateurs, dans les paragraphes 3.4 et 3.5, à la page 4 de mon mémoire, que le projet de loi pouvait imposer certaines conditions à la Couronne sans qu'il soit nécessaire que la Chambre des communes ou le Sénat se prononce sur la clarté de la question ou sur la clarté de la majorité. Je vous renvoie à un article à ce sujet dont je suis l'auteur. Je ne fais allusion à cet article que parce que je n'ai pas eu le temps hier soir de faire beaucoup de recherche en prévision de ma comparution. Dans l'article que j'ai écrit en 1996, c'est exactement le modèle que je proposais. J'énonçais dans cet article que le gouvernement n'aurait qu'à préciser que la question était claire et que la majorité était claire.

Cela aurait été possible. La Constitution ne s'y oppose pas. Le gouvernement n'aurait eu qu'à dire: «Nous déclarons par les présentes», et il aurait été possible de prévoir dans la loi des conditions en vertu desquelles une telle déclaration pourrait être faite.

Ce n'est pas l'approche que propose le projet de loi C-20, qui va beaucoup plus loin. Aux termes du projet de loi, non seulement le gouvernement doit se prononcer sur la clarté de la question et de la majorité, mais la Chambre des communes doit aussi le faire, et sa position sur le sujet liera le gouvernement. La première

what we are talking about, Parliament by statute. The second question is: Is it desirable for Parliament to do that?

I identify those issues in paragraphs 3.7 and 3.8. I submit to you that there is no legal reason why Parliament could not provide a determining role for the House of Commons alone without also conferring the same role on the Senate or a similar role on the Senate, because we already know, under the Constitution Act of 1982, that there are different roles for the Senate and the House of Commons in the constitutional amendment process. Therefore, there is no principle that says that the Senate and House of Commons must always play an identical role.

Second, honourable senators, as a matter of policy, and as a matter of constitutional policy, I see nothing improper with the House of Commons alone being asked to make that determination because the House of Commons is the only body which is elected by all Canadians.

Certain senators would say — and I know they have said it, and I understand the concern — “But this devalues the role of the Senate because it does not treat the Senate as equal to the Commons.” I simply say to you, senators, that neither the Senate nor the Commons has ever played the role envisaged by Bill C-20 in the supervision and limitation of the prerogative powers of the Crown. Therefore, in my view, it does not infringe on the historic prerogatives, privileges or powers of this institution of which honourable senators are a part. Thus, you do not bring any dishonour to the institution and to the traditions of the body of the Senate by agreeing to Bill C-20. Therefore, I think it is appropriate for you to enact Bill C-20 in substantially its current form.

I have proposed an amendment dealing with the clear majority. I will not go through it, but if senators want to talk about it, that is fine. However, it was not discussed in the *Debates of the Senate*. I put it forward because, if you are to consider amendments, then I have one for you to consider.

Senator Grafstein: That is good. The minister said he would consider amendments.

Mr. Monahan: If the minister is prepared to consider amendments, then I have an amendment that I think is very important. I will tell you why briefly, if I may. In the vortex of another referendum, at the time of that referendum, the government and all members of Parliament will be under tremendous pressure to move one way or the other. This bill is so important, honourable senators, because it will allow the Parliament of Canada, not the House of Commons, but the Parliament of Canada, to establish certain criteria that must be met before the government can enter into negotiations on the secession of a province from Canada. I say, with great respect to Mr. Dion — whom I congratulate, along with the Prime Minister, for their initiative in bringing forward this bill — that, unfortunately, the bill is lacking in this one respect, and that is, it does not specify how a clear majority is to be determined. It specifies certain factors that the government must take into account. However, it does not, for example, rule out a majority of

question qui se pose est la suivante: est-il possible pour le Parlement de faire cela? C'est le Parlement qui légifère. La seconde question est celle-ci: est-il souhaitable que le Parlement le fasse?

J'aborde ces questions aux paragraphes 3.7 et 3.8 de mon mémoire. Je soutiens qu'il n'y a pas de raison juridique qui empêche le Parlement de prévoir un rôle pour la Chambre des communes, et non pas pour le Sénat, dans ce processus, étant donné que la Loi constitutionnelle de 1982 attribue déjà des rôles différents au Sénat et à la Chambre des communes dans le processus de modification constitutionnelle. Il n'existe pas de principe en vertu duquel le Sénat et la Chambre des communes doivent toujours jouer un rôle identique.

Deuxièmement, honorables sénateurs, rien ne s'oppose, du point de vue de la politique constitutionnelle, à ce que la Chambre des communes soit la seule institution parlementaire à devoir se prononcer parce que seuls les membres de la Chambre des communes sont élus.

Certains sénateurs soutiennent — et je comprends leur point de vue — que cette façon de procéder déprécie le rôle du Sénat parce qu'il n'est pas traité de la même façon que la Chambre des communes. Je vous rétorque, sénateurs, que ni le Sénat ni la Chambre des communes n'ont jamais joué le rôle que prévoit le projet de loi C-20 en imposant des limites à la prérogative de la Couronne. Par conséquent, je ne pense pas que le projet de loi porte atteinte aux prérogatives, privilèges ou pouvoirs du Sénat. Je ne pense pas non plus qu'en adoptant le projet de loi C-20 vous manqueriez de respect envers l'institution et ses traditions. Je vous recommande donc, sénateurs, d'adopter le projet de loi C-20 sous sa forme actuelle.

J'ai proposé un amendement portant sur la clarté de la majorité. Je ne m'étendrai pas longuement sur cet amendement, mais je pourrai répondre à vos questions si vous le souhaitez. Il n'en a pas été question dans les *Débats du Sénat*. Je vous signale cet amendement parce que, si vous devez examiner des amendements, aussi bien examiner le mien.

Le sénateur Grafstein: Très bien. Le ministre a dit qu'il était prêt à envisager l'adoption d'amendements.

M. Monahan: Si le ministre est prêt à envisager des amendements, je vous sou mets cet amendement, que je pense être très important. Si vous me le permettez, je vous l'exposerai brièvement. S'il y a un autre référendum, d'énormes pressions s'exerceront sur les membres du gouvernement et sur tous les députés pour les amener à prendre position dans un sens ou dans l'autre. Le projet de loi est très important, honorables sénateurs, parce qu'il permet au Parlement du Canada, non pas à la Chambre des communes, mais au Parlement lui-même, d'établir certaines conditions devant être respectées avant que le gouvernement puisse entamer des négociations sur la sécession d'une province du Canada. Je me permets de signaler à M. Dion — que je félicite, ainsi que le premier ministre, d'avoir présenté ce projet de loi — que le projet de loi présente malheureusement une lacune dans la mesure où il ne précise pas comment on établira si une majorité est claire. Il précise cependant certains facteurs dont le gouvernement doit tenir compte. Il n'énonce pas cependant

50 per cent plus one of valid votes cast as constituting a clear majority.

I have, therefore, proposed an amendment which would say, similar to clause 1 of the bill, that a certain minimum threshold must be met before the government or the House of Commons could possibly find there to be a clear majority. That threshold is a majority of eligible voters, a threshold which Mr. Claude Ryan in his testimony to the House of Commons committee accepted as a potentially acceptable threshold in this context.

Those are my general comments, honourable senators. I look forward to discussing them with you.

Senator Murray: I will not pursue the question of section 44. However, I am sure that others here who are more expert than I will wish to do so.

What you have said is that what Bill C-20 does is make a law amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons. I do not know whether it has been brought forward under that aegis or, indeed, whether there is any special process, rationale, justification, or foundation for it. I will leave to others also to consider in some detail whether the bill does not affect what are called under 41(1)(b) the powers of the Senate. Professor, did you happen to hear Mr. Dion this afternoon?

Mr. Monahan: I did not hear the minister. However, I had occasion to review his remarks which were posted on the Internet. I have read his written brief.

Senator Murray: We had a very interesting afternoon. I just want to put something forward to you and let you comment on it, after which I will have no further questions. This concerns what Mr. Dion calls the legal import of the court's opinion.

You are aware, because you commented on it extensively in the piece you did in November 1999 after the advisory opinion came down but before the bill was presented, and you commented on it again after the bill was presented. As you know, the obligations identified by the court are binding obligations under the Constitution.

I also want to put on the record again, and you may or may not wish to comment on it, what the Right Honourable Antonio Lamer said in an interview to *Le Devoir* as he retired as Chief Justice. He said:

[Translation]

The reference on Quebec's secession, like all references, is only an opinion. Neither Quebec nor the rest of Canada are compelled to follow our opinion.

[English]

However, Mr. Dion said something today that I think he had not and no member of the government had said before, at least not in my hearing, that is, they regard this advisory opinion as binding on them and, indeed, on all the provinces. One of the authorities they quoted on this point is none other than yourself.

qu'une majorité claire constitue 50 p. 100 des voix valides plus une.

Je propose donc un amendement qui, un peu comme le prévoit l'article 1 du projet de loi, préciserait le seuil minimal pouvant être considéré comme une majorité claire. Ce seuil serait la majorité des électeurs admissibles, un seuil que M. Claude Ryan a jugé acceptable dans ce contexte, comme il l'a affirmé devant le comité de la Chambre des communes qui étudiait la question.

Voilà mes observations générales, honorables sénateurs. Je me ferai un plaisir d'en discuter avec vous.

Le sénateur Murray: Je ne poursuivrai pas sur la question de l'article 44, mais je suis sûr que d'autres ici présents qui s'y connaissent mieux que moi souhaiteront le faire.

Ce que vous avez dit au sujet du projet de loi C-20, c'est qu'il établit une loi modifiant la Constitution du Canada relativement au gouvernement exécutif du Canada ou au Sénat ou à la Chambre des communes. J'ignore s'il a été présenté sous cette égide ou s'il s'appuie sur un processus, un raisonnement, une justification ou une base particulière. Je laisserai aussi à d'autres le soin d'examiner de façon détaillée si le projet de loi n'influe pas sur les pouvoirs du Sénat prévus à l'alinéa 41(1)b). Monsieur, avez-vous eu l'occasion d'entendre M. Dion cet après-midi?

M. Monahan: Je n'ai pas entendu le ministre. J'ai toutefois eu l'occasion d'examiner ses remarques, qui ont été affichées sur Internet. J'ai lu son mémoire écrit.

Le sénateur Murray: Nous avons eu un après-midi très intéressant. J'aimerais simplement avoir vos commentaires sur ce que M. Dion appelle l'importance légale de l'opinion de la Cour.

Vous êtes au courant de cette question, étant donné que vous l'avez longuement commentée dans l'article que vous avez rédigé en novembre 1999, après que la cour eut rendu public son avis consultatif, mais avant que le projet de loi soit présenté, et vous avez commenté cette question à nouveau après la présentation du projet de loi. Comme vous le savez, les obligations désignées par la cour sont des obligations exécutoires en vertu de la Constitution.

Je tiens également à répéter, et vous ne voudrez peut-être pas faire de commentaire à ce sujet, ce que le très honorable Antonio Lamer a déclaré dans une entrevue qu'il a donnée au quotidien *Le Devoir* lorsqu'il a pris sa retraite comme juge en chef. Il a dit:

[Français]

Le renvoi sur la sécession du Québec, comme tous les renvois, n'est qu'une opinion. Ni le Québec ni le restant du Canada n'est obligé de suivre notre opinion.

[Traduction]

Cependant, M. Dion a dit aujourd'hui une chose que selon moi il n'avais jamais dite et qu'aucun membre du gouvernement n'avait jamais dite auparavant, du moins pas à ma connaissance, à savoir qu'il considère qu'ils sont liés par cet avis consultatif, de même que le sont toutes les provinces. L'une des sources qu'ils ont citées à cet égard est nulle autre que vous.

My question is: In view of the acceptance that this opinion is binding, where does it leave us in view of some of the matters that you brought to light in your analysis of the opinion of the Supreme Court of Canada? For example, you have pointed out that the court fills in so-called "gaps" in the Constitution that are not really gaps at all but, rather, simply matters on which the Constitution is silent. The court fills these in with hitherto unwritten principles that are binding. You point out that the court has decided to find a balance among these principles, an exercise that you say is incompatible with the judicial role.

We then get into this question of whether a clear expression of the will of Quebecers, let us say, imposes a legal and constitutional duty on the federal government and the other provinces to negotiate. You properly raise the question: If it is a legal obligation, then how is it enforced? What is the legal remedy for all this?

I keep coming back to the fact that some of us at this table voted on that amending formula in 1982. Some of us were members of the joint committee and so on. We think that if the governments, the first ministers and Parliament had wanted to put into the Constitution an obligation that all players would be required to come to the table if one player launched an initiative to amend the Constitution, then we would have done so. That was not done. However, the court now finds that there is such an obligation.

More seriously, on this question of the possible international recognition of a UDI, you point out in your November piece:

Thus what the Court seems to be tacitly approving is the issuance of an illegal UDI by Quebec, as long as the UDI is perceived as legitimate by the international community and eventually leads to international recognition.

Finally, on the question of the clear majority, you say:

Instead, the Court is engaged in a purely legislative exercise, in which it designs the constitutional obligation based on its own conception of what would be appropriate.

This is reflected in the Court's formulation of the duty to negotiate as only arising following a "clear" majority in favour of secession. While one may applaud as a political matter the requirement that "the referendum result... must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves," there is surely no basis for claiming that such a requirement was part of the constitution as it existed prior to August 20, 1998.

Perhaps on August 20, 1998, the government made the Supreme Court opinion part of the Constitution. The government compounds the problem, I say, by accepting, as the minister did this afternoon, that all this is indeed binding on us, and

Ma question est la suivante: compte tenu du fait que l'on convient que cet avis a force exécutive, qu'est-ce que cela suppose, compte tenu de certaines des questions que vous avez mises en lumière dans votre analyse de l'avis de la Cour suprême du Canada? Par exemple, vous avez fait remarquer que la cour comble les soi-disant «lacunes» de la Constitution, qui ne sont pas vraiment des lacunes en fait, mais plutôt simplement des questions sur lesquelles la Constitution est muette. La cour comble donc ces lacunes par des principes tacites qui ont force exécutoire. Vous indiquez que la cour a décidé d'établir un équilibre parmi ces principes, un exercice que vous considérez comme incompatible avec la fonction judiciaire.

Nous en arrivons ensuite à la question de savoir si une expression claire de la volonté des Québécois, disons impose au gouvernement fédéral et aux autres provinces le devoir légal et constitutionnel de négocier. Vous posez avec raison la question suivante: s'il s'agit d'une obligation légale, comment alors en assure-t-on l'exécution? Quel est le recours légal à cet égard?

Je reviens sans cesse sur le fait que certains d'entre nous ici présents se sont prononcés sur cette formule d'amendement en 1982. Certains d'entre nous faisaient partie du comité mixte, et cetera. Nous considérons que si les gouvernements, les premiers ministres et le Parlement avaient voulu inscrire dans la Constitution une obligation selon laquelle tous les intervenants seraient tenus d'être présents à la table si l'un d'entre eux lançait une initiative de modification de la Constitution, alors nous l'aurions fait. Cela n'a pas été fait. Cependant, la cour déclare maintenant qu'une telle obligation existe.

Plus sérieusement, sur cette question de l'éventualité de la reconnaissance internationale d'une déclaration unilatérale d'indépendance, vous signalez dans votre article de novembre:

Par conséquent, la cour semble approuver tacitement le prononcé d'une déclaration unilatérale d'indépendance illégale par le Québec, tant que cette déclaration unilatérale d'indépendance est considérée comme légitime par la communauté internationale et finit par être reconnue par la communauté internationale.

Enfin, sur la question de la majorité claire, vous dites:

Au lieu de cela, la cour se livre à un exercice strictement législatif où elle conçoit l'obligation constitutionnelle en fonction de sa propre conception de ce qui serait approprié.

La cour a en effet déclaré que l'obligation de négocier ne peut naître qu'à la suite d'une majorité claire en faveur de la sécession. Bien qu'on puisse applaudir, sur le plan politique, l'exigence voulant que «les résultats d'un référendum [...] doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu», il n'existe certainement aucun fondement pour prétendre qu'une telle exigence faisait partie de la Constitution telle qu'elle existait avant le 20 août 1998.

Peut-être que le 20 août 1998 le gouvernement a fait de l'avis de la Cour suprême un élément de la Constitution. Je dirais que le gouvernement aggrave le problème en acceptant, comme le ministre l'a fait cet après-midi, que cet avis nous lie, et l'aggrave

compounds it further by legislating. I invite to you comment on that.

Senator Cools: Madam Chair, Senator Murray was citing a document. Perhaps we could have copies, or at least have it put on the record.

Senator Murray: I have cited from the *National Journal of Constitutional Law*, November, 1999; an article entitled: "The Public Policy Role of the Supreme Court of Canada in the *Secession Reference*." I also made reference to another article from the C.D. Howe Institute.

The Chairman: Perhaps Senator Murray could provide those to the committee staff.

Mr. Monahan: When I was starting off in my career as a law professor, one of my law professors told me that 3.1 people read the average law review article. Thus, I am encouraged to meet one of the three people who has read that article in the *National Journal of Constitutional Law*.

Senator Murray: I only picked it up because you footnoted it in your brief to us.

Mr. Monahan: That is why we do that.

Senator Grafstein: We all read it.

Mr. Monahan: As law professors and jurists, it is open to us and appropriate to criticize the Supreme Court of Canada, and it is our duty to do so. It is important to have constructive criticism of the judgments of our courts. However, that does not mean, senator, that we ignore certain judgments or that we accept only the judgments with which we agree.

I mention the date August 20, 1998, because there is no doubt that, as of August 20, 1998, it is part of our Constitution because the Supreme Court of Canada has recognized that it is.

What is an advisory opinion, senator? An advisory opinion is a statement by the Supreme Court of Canada as to what its view of the law is. Thus, it is more than an opinion one might obtain from a lawyer. One could retain a lawyer to provide a legal opinion. Honourable senators have the opinion of the Supreme Court of Canada. That will, first of all, be binding on the courts, other courts, and it has always been accepted by governments in this country that it is binding upon them.

Consider, senator, that until 1949, the highest tribunal in Canadian law was the Judicial Committee of the Privy Council, not a court of law, providing advice to the sovereign in Britain.

Would we have it, senator, that until 1949, none of these judgments were binding? Would that be the position we would take? No. The position we have always taken is that advisory opinions are binding in law on governments. That does not mean that courts cannot later depart from them.

encore davantage en adoptant une loi à cet égard. Je vous invite à commenter là-dessus.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, le sénateur Murray a cité un document. Nous pourrions peut-être en avoir des exemplaires, ou du moins en verser le titre au compte rendu.

Le sénateur Murray: J'ai cité un article qui a paru dans le *National Journal of Constitutional Law*, de novembre 1999. Il s'agissait d'un article intitulé: «The Public Policy Role of the Supreme Court of Canada in the *Secession Reference*». J'ai fait également allusion à un autre article de l'Institut C.D. Howe.

La présidente: Le sénateur Murray pourrait peut-être fournir ces documents au personnel du comité.

M. Monahan: Lorsque j'ai commencé ma carrière de professeur de droit, l'un de mes professeurs de droit m'a dit que 3,1 personnes lisaient en moyenne des revues de droit. Je trouve donc encourageant de rencontrer l'une des trois personnes qui ont lu cet article dans le *National Journal of Constitutional Law*.

Le sénateur Murray: Je l'ai lu uniquement parce qu'il figurait dans la note de bas de page du mémoire que vous nous avez remis.

M. Monahan: C'est la raison pour laquelle nous le faisons.

Le sénateur Grafstein: Nous le lisons tous.

M. Monahan: En tant que professeurs de droit et juristes, nous sommes libres de critiquer la Cour suprême du Canada, et c'est d'ailleurs notre devoir de le faire. Il est important d'avoir des critiques constructives des jugements rendus par nos tribunaux. Cependant, cela ne signifie pas, sénateur, que nous ignorons certains jugements ou que nous n'acceptons que les jugements avec lesquels nous sommes d'accord.

Je mentionne la date du 20 août 1998 parce qu'il ne fait aucun doute que depuis le 20 août 1998 cela fait partie de notre Constitution parce que la Cour suprême du Canada a reconnu que c'était le cas.

Qu'est-ce qu'un avis consultatif, sénateur? Un avis consultatif est une déclaration faite par la Cour suprême du Canada dans laquelle elle expose ses vues du droit. Par conséquent, cela s'apparente davantage à un avis que l'on pourrait obtenir d'un avocat. On pourrait faire appel à un avocat pour fournir un avis juridique. Les honorables sénateurs ont l'avis de la Cour suprême du Canada. Cet avis se trouvera tout d'abord à lier les tribunaux, les autres tribunaux, et les gouvernements du pays ont toujours accepté qu'ils étaient liés par cet avis.

Il ne faut pas oublier que jusqu'en 1949 le plus haut tribunal en droit canadien était le comité judiciaire du Conseil privé, et non pas une cour de justice, qui donnait des conseils au souverain en Grande-Bretagne.

Est-ce que nous partirions du principe, sénateur, que jusqu'en 1949 aucun de ces jugements n'était exécutoire? Est-ce la position que nous adopterions? Non. Nous sommes toujours partis du principe que les avis consultatifs lient les gouvernements. Cela ne signifie pas que par la suite les tribunaux ne peuvent pas s'en écarter.

To take another example, in 1983, the Supreme Court of Canada declared, in an advisory opinion, that the Constitution of Canada in the Constitution Act of 1982 was binding on the Government of Quebec. Would we say, "Well, that is not binding?" If we were in the Government of Quebec, would we say, "Is this the position that this body wishes to take today?" That would mean that the Government of Quebec could equally say, "We do not agree with that, we do not think it was sound, and so we are free to disagree with it." I suggest to you, senator, that is not a road upon which we want to travel. It is contrary to the traditions that we have had in this country since 1867.

I see nothing remarkable or novel at all in the minister's statement today. I would have expected nothing less than that he would have accepted the binding character of that advisory opinion. One cannot ask the Supreme Court of Canada for its advice and then say, "I do not agree with it, so I will not follow it."

We must accept that that is now the law and, therefore, it is necessary. I also argued in that article that we need to clarify the meanings of the terms "clear" majority and "clear" question, because the Supreme Court of Canada did not clarify those terms. They said that it was the obligation of political actors, including this body, considering such a measure and preparing to vote on such a measure to clarify the terms "clear" majority and "clear" question.

Senator Kroft: I should like to come back to the question of divisibility. We are in the early days of the work of this committee. At this stage of any enterprise, one of the critical steps is to have a correct lexicon. Nothing will distract us more than a lack of clarity as to the meaning of words.

I hear two completely different things on the question of "divisible," or more often the expression is "indivisible." To me, "divisible" has an absolute ring to it. If something is indivisible, it is indivisible. The only alternative is an extralegal or extraconstitutional resort that would be force. To me, indivisible means that the only recourse is force. On the other hand, the most common use of the concept of indivisibility, as we have heard it and as you will know from the reading of the *Debates of the Senate* as you have said you have done, is that it merely suggests a higher bar, a more demanding threshold.

We have heard words such as "supernational" or "extraordinary." Somehow that certain category of amendment has an extraordinarily high requirement in terms of amendment. My colleague Senator Joyal has talked about a national referendum. I am in a dilemma as to whether indivisible means indivisible or whether it just means more difficult to divide.

It is more difficult for me to ask for this clarification because you have sort of knocked it off the table, but bear with me because I think the question will be with us for some time. I would appreciate any intervention you may have on this subject.

Prenons un autre exemple. En 1983, la Cour suprême du Canada a déclaré, dans un avis consultatif, que la Constitution du Canada de la Loi constitutionnelle de 1982 liait le gouvernement du Québec. Est-ce que nous dirions: «Eh bien, cet avis n'a pas force exécutoire?» Si nous faisons partie du gouvernement du Québec, dirions-nous: «Est-ce la position que cette instance souhaite adopter aujourd'hui?» Cela voudrait dire que le gouvernement du Québec pourrait tout aussi bien dire: «Nous ne sommes pas d'accord avec cet avis, nous ne le considérons pas comme fondé, et par conséquent nous n'avons pas à l'accepter.» Je considère, sénateur, que ce n'est pas la voie dans laquelle nous voulons nous engager. Cela est contraire aux traditions qui existent dans notre pays depuis 1867.

Je ne vois rien de remarquable ou de nouveau dans la déclaration que le ministre nous a faite aujourd'hui. Je m'attendais à ce qu'il reconnaisse le caractère exécutoire de cet avis. On ne peut pas demander l'avis de la Cour suprême et dire ensuite: «Je ne suis pas d'accord; je ne vais donc pas en tenir compte.»

Nous devons accepter ce qui constitue maintenant la loi. J'ai également fait valoir dans cet article que nous devons clarifier ce que l'on entend par «majorité claire» et «question claire», étant donné que la Cour suprême du Canada ne l'a pas précisé. Elle a dit que les acteurs politiques, y compris ce corps législatif-ci, avaient l'obligation d'examiner ce genre de mesure et de voter pour clarifier les expressions «majorité claire» et «question claire».

Le sénateur Kroft: Je voudrais revenir sur la question de la divisibilité. Le comité commence seulement ses travaux. Lorsqu'on lance une entreprise, quelle qu'elle soit, il est important d'avoir la bonne terminologie. Rien ne nous égarerait davantage que l'absence de clarté quant à la signification des mots.

J'ai entendu deux interprétations totalement différentes du mot «divisible» ou plus souvent «indivisible». Pour moi, le terme «divisible» a un caractère absolu. Si une chose est indivisible, elle est indivisible. La seule solution serait de forcer la division par des moyens extra-juridiques ou extra-constitutionnels. Selon moi, l'indivisibilité signifie que le seul recours est la force. D'un autre côté, le concept d'indivisibilité le plus souvent utilisé, comme nous l'avons entendu et comme l'indique la lecture des *Débats du Sénat*, que vous dites avoir lus, suggère simplement l'existence d'un seuil plus élevé et plus exigeant.

Nous avons entendu des mots comme «supernational» ou «extraordinaire». Il semble que certaines catégories d'amendements ne peuvent être apportés que selon des exigences extraordinairement élevées. Mon collègue, le sénateur Joyal, a parlé d'un référendum national. Je me demande si une chose indivisible est vraiment indivisible ou si elle est seulement plus difficile à diviser.

Il m'est plus difficile de demander cet éclaircissement du fait que vous avez plus ou moins rejeté la question dès le départ, mais soyez patient avec moi, car je crois que c'est une question que nous allons continuer à nous poser un certain temps. J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez.

Mr. Monahan: Senator Kroft, dare I say you seem a practical man. You point out the obvious which is that, whatever the law may say, of course, nothing is indivisible. That is to say, ultimately, even if you say in your Constitution it is indivisible, that does not prevent someone some day from coming along and dividing it, even by way of constitutional amendment. We could amend a provision that says we are indivisible; or even if we had a provision that says we may not amend the provision that says we are indivisible, we could amend that. In other words, one cannot place oneself in a situation where one could never divide.

More seriously, the argument that has been raised in the Senate to the effect that there is some special quality to secession that takes it somehow outside of the category of normal constitutional amendment. Although neither the intervenors nor the Government of Canada took that position, articles were written that took that position, and they were before the Supreme Court of Canada. The Supreme Court of Canada was aware of those articles and referred to them. That argument occasioned the court's comments in paragraphs 84 and 85. If you look at what they say in paragraph 85, it is unmistakable. In paragraph 85 the Supreme Court states:

The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada. It lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under the Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession of Quebec from Canada.

It is unmistakable that the Supreme Court of Canada has rejected that argument.

Senator Joyal: That is not what it says.

Mr. Monahan: In my submission, the court has rejected the argument. I go further, senator, and I say that, even if the court has not rejected the argument — which, it is obvious that it has — we ought to reject it because we have rejected it as a country.

Senator Joyal: When?

Mr. Monahan: As a country, we have said, and we ought to say, that we are a voluntary federation.

Senator Joyal: We are a legal federation.

Mr. Monahan: In my submission, that is the basis upon which we ought to carry forward.

Senator Grafstein: This is a consensual marriage?

The Chairman: Senator Grafstein, could you please let the witness finish his reply?

Mr. Monahan: Yes. In my submission, what distinguishes Canada and makes it one of the great countries in the world is the voluntary adherence of Canadians to the Constitution.

Senator Taylor: That is political, not constitutional.

Mr. Monahan: Of course it is political. It is a matter of constitutional politics.

M. Monahan: Sénateur Kroft, vous me semblez avoir l'esprit pratique. Vous soulignez un principe évident, à savoir que, quoi qu'en dise la loi, rien n'est indivisible. Autrement dit, même si la Constitution déclare que c'est indivisible, rien n'empêche quelqu'un de procéder un jour à une division, même au moyen d'une modification constitutionnelle. Nous pourrions modifier une disposition nous déclarant indivisibles; ou même si nous avions une disposition nous interdisant de modifier la disposition qui nous déclare indivisibles, nous pourrions la changer. Autrement dit, on ne peut se placer dans une situation où la division n'est jamais possible.

Plus sérieusement, on a fait valoir au Sénat que la sécession présente un caractère particulier qui la place en dehors des questions pouvant faire normalement l'objet d'une modification constitutionnelle. Bien que ni les intervenants ni le gouvernement du Canada n'aient adopté cette position, on la retrouve dans plusieurs articles qui ont été soumis à la Cour suprême du Canada. La Cour suprême connaissait l'existence de ces articles et s'y est reportée. C'est ce qui a occasionné les arguments invoqués par la cour aux paragraphes 84 et 85. Au paragraphe 85, la Cour suprême déclare ceci:

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec du Canada.

Indubitablement, la Cour suprême a rejeté cet argument.

Le sénateur Joyal: Ce n'est pas ce qu'elle dit.

M. Monahan: Selon moi, la Cour suprême a rejeté cet argument. J'irais même plus loin, sénateur, en disant que même si elle ne l'avait pas rejeté — alors qu'il est évident qu'elle l'a fait — nous devrions le rejeter parce que notre pays l'a rejeté.

Le sénateur Joyal: Quand?

M. Monahan: Notre pays a dit, et nous devrions dire, que nous sommes une fédération volontaire.

Le sénateur Joyal: Nous sommes une fédération légale.

M. Monahan: Selon moi, c'est sur cette base que nous devrions poursuivre le débat.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit d'un mariage librement consenti?

La présidente: Sénateur Grafstein, pourriez-vous, s'il vous plaît, laisser le témoin terminer sa réponse?

M. Monahan: Oui. Selon moi, ce qui distingue le Canada et en fait un grand pays, c'est que les Canadiens respectent volontairement la Constitution.

Le sénateur Taylor: C'est politique, et non pas constitutionnel.

M. Monahan: Bien sûr que c'est politique. C'est une question de politique constitutionnelle.

I mentioned to you earlier that I had worked with Guy Bertrand in the Quebec Secession Reference. As you know, at one time he was a separatist who worked to destroy Canada. I asked him why he changed his view. He told me that he changed his view because, in Canada, we could have a Leader of the Opposition who is dedicated to achieving the secession of a part of Canada. He said that was a remarkable fact about Canada and one that made Canada a country that one ought to want to be a part of. You may say, "I do not care about that. That is not a legal argument. What court ever accepted that?" In fact, we have the Supreme Court of Canada saying this in paragraph 85. I am saying to you, honourable senators, that this is a positive message, ultimately not of division but of a reason to remain within Canada.

Senator Beaudoin: My question is on the legislative branch of the state. We do not pay enough attention in constitutional law to the fact that a bill must respect the bicameralism in our country. When we are talking about constitutional law, we instinctively think about the division of powers and, since 1982, the Charter of Rights. There is another branch in Canada in the Constitution, namely, the legislative branch. Under section 17 of the Constitution, we have two legislative branches. Except in the case of constitutional amendment, those two Houses are equal. Nowhere is it stated that one is predominant over the other. When we settled the amendment of the Constitution in 1982, that is, when we said that the Senate has only a suspensive veto, we did it by a constitutional amendment. Bill C-20 is not a constitutional amendment. It does not purport to do that. If it did, obviously, it would be *ultra vires* since the beginning, because an amendment cannot be made by a simple law in that legislative field.

Why are we not following the equality of the two Houses in a purely legislative field of government? You may say that we have precedents for this. That may be, but because we have a precedent, it does not mean that we were right at that time. At this moment, where the history of Canada is at stake, to say that the Senate is not involved while the legislative process in the House of Commons is, and to have this done in a pure statute — and, I do not use the word "unconstitutional" because there will be a lengthy debate on that — is against the basic principle of bicameralism that is part of the Constitution of Canada.

Mr. Monahan: Certainly, senator, I would agree with you if what was being contemplated here was to establish a power to make law or to enact a statute without the Senate.

I begin with this proposition: Supposing we did not have Bill C-20? What, then, would be the legal situation? The legal situation would be that the government would make its own determination as to whether the question is clear and the majority is clear, because that is what the Supreme Court of Canada said the government must do. If the government wishes to introduce a measure which says, in effect: "We do not want to leave it to the government. We want to have an open debate and we want to require that there be a finding, not simply by the government but by a broader body; that is, one or two of the legislative chambers of Parliament," is it possible to say that we will select one and not

Je vous ai dit tout à l'heure que j'avais travaillé avec Guy Bertrand au Renvoi sur la sécession du Québec. Comme vous le savez, Guy Bertrand est un ancien séparatiste qui s'efforçait de détruire le Canada. Je lui ai demandé pourquoi il avait changé d'avis. Il m'a dit que c'était parce que, au Canada, nous pourrions avoir un chef de l'opposition déterminé à assurer la sécession d'une partie du Canada. Il estime que c'est une particularité remarquable qui fait du Canada un pays dont on a envie de faire partie. Vous pourriez répondre: «Peu m'importe. Ce n'est pas un argument juridique. Quel tribunal l'accepterait?» En fait, la Cour suprême du Canada l'a fait au paragraphe 85. Je vous dis, honorables sénateurs, que c'est là un message positif qui n'incite pas à la division, mais qui incite plutôt à rester au sein du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur le pouvoir législatif. En droit constitutionnel, nous ne prêtons pas suffisamment attention au fait qu'un projet de loi doit respecter le bicaméralisme de notre pays. Lorsque nous parlons de droit constitutionnel, nous pensons instinctivement au partage des pouvoirs et, depuis 1982, à la Charte des droits. Il y a un autre pouvoir régi par la Constitution, le pouvoir législatif. En vertu de l'article 17 de la Constitution, ce pouvoir est divisé en deux branches. Sauf en cas de modification de la Constitution, les deux Chambres sont égales. Nulle part il n'est dit que l'une domine l'autre. Lorsque nous avons modifié la Constitution en 1982, c'est-à-dire lorsque nous avons dit que le Sénat n'avait qu'un veto suspensif, nous l'avons fait en modifiant la Constitution. Le projet de loi C-20 n'est pas une modification constitutionnelle. Ce n'est pas son objectif. S'il le faisait, il serait *ultra vires* dès le départ, car une simple loi dans le domaine législatif ne peut pas modifier la Constitution.

Pourquoi ne suivons-nous pas le principe de l'égalité des deux Chambres dans un domaine purement législatif? Vous direz peut-être qu'il existe des précédents. Cela se peut, mais cela ne veut pas nécessairement dire que nous avons raison en établissant ce précédent. Alors que l'histoire du Canada est en jeu, dire que le Sénat n'a aucun rôle à jouer, contrairement au processus législatif de la Chambre des communes, et procéder au moyen d'une simple loi — je n'emploie pas le mot «inconstitutionnelle», car cela fera l'objet d'un long débat — cela est contraire au principe fondamental du bicaméralisme inscrit dans la Constitution du Canada.

M. Monahan: Sénateur, je serais certainement d'accord avec vous si l'on envisageait ici d'établir un pouvoir de légiférer ou d'adopter une loi sans le Sénat.

Je commencerai par cette proposition: supposons que nous n'ayons pas le projet de loi C-20? Quelle serait alors la situation juridique? Le gouvernement déterminerait lui-même si la question est claire et si la majorité est claire, car c'est ce que la Cour suprême du Canada a dit qu'il devait faire. Si le gouvernement désire présenter une mesure disant: «Nous ne voulons pas laisser cette décision au gouvernement. Nous voulons un débat ouvert et nous voulons qu'une décision soit prise, pas seulement par le gouvernement, mais par une entité plus vaste, c'est-à-dire une ou deux des chambres législatives du Parlement», peut-on dire que nous choisirons l'une, mais pas l'autre, ou que nous devons

the other, or must we automatically choose both? In other words, we know that we could have neither.

In the absence of Bill C-20, the Senate would not make any finding and neither would the House of Commons. The question is this: Is it possible to have just one or, by bringing in one, must you automatically and inexorably necessarily have both? The government could have said, "We wish to have both." In that situation, it would be difficult to apply bicameralism to this kind of finding. I do not say it is impossible, but I think it would be difficult and complicated. It seems to me appropriate, given the fact that the House of Commons is the only elected body, to provide this role for the House of Commons and not for the Senate. However, I understand the concern you are raising, senator.

Senator Beaudoin: I agree with you when you say the government was in a position to completely ignore the two Houses. That is the executive prerogative. I have no problem with that. However, the minute they select the legislative path, they have to obey —

Senator Taylor: Right on!

Senator Beaudoin: — the parameters of the legislative powers. Why select one of two? It is two or nothing.

Mr. Monahan: I do not understand the logic of that, senator. I do not think that necessarily follows. It should be possible to say that we will have a binding determination by the House of Commons.

Let me put it to you this way, senator: I would object, as a Canadian, to a situation in which the House of Commons was subject to a veto or to the control of the Senate on such a matter as this. In other words, if you were to put that proposition forward and suggest that we must follow the same model that we follow in the enactment of a statute, which would mean that the Senate would have a veto, I say that is inappropriate in this context. It is inappropriate because this issue is of fundamental importance to the continuity of Canada. On this issue, with all due respect to honourable senators around this table, a binding determination must ultimately be made by the House of Commons.

Even if we got to the position where the Senate would have a role, my view is that the role would have to be a secondary one. Others may have a different view. I see that senators around the table seem to have some objection to that.

Senator Beaudoin: In the field of constitutional amendment, you are 100 per cent right, but we are not in the field of constitutional amendment. That is the problem. Anyway, I still like it.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: For our benefit and for all Canadians interested in this issue, I would like to come back to your comments on section 44 regarding constitutional amendments. This section did not exist before 1982 and for years it was a missing part of the Constitution.

automatiquement choisir les deux? Autrement dit, nous pourrions n'avoir ni l'une ni l'autre.

En l'absence du projet de loi C-20, le Sénat ne tirerait aucune conclusion, pas plus que la Chambre des communes. Il faut se demander s'il est possible de faire intervenir seulement l'une des Chambres ou, si l'une intervient, s'il faut automatiquement et inexorablement se tourner vers les deux. Le gouvernement aurait pu dire: «Nous voulons les deux.» En pareil cas, il serait difficile d'appliquer le bicaméralisme. Je ne prétends pas que ce soit impossible, mais ce serait difficile et compliqué. Étant donné que la Chambre des communes est le seul corps législatif élu, il me semble normal de lui confier ce rôle plutôt qu'au Sénat. Je comprends toutefois la question que vous soulevez, sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord avec vous quand vous dites que le gouvernement aurait pu se passer entièrement de consulter les deux Chambres. C'est la prérogative du pouvoir exécutif. Je n'y vois pas d'objection. Néanmoins, dès qu'il a choisi la voie législative, il doit obéir...

Le sénateur Taylor: Exactement!

Le sénateur Beaudoin: ... aux paramètres des pouvoirs législatifs. Pourquoi choisir l'une des deux Chambres? C'est les deux ou aucune.

M. Monahan: Je ne comprends pas la logique de votre raisonnement, sénateur. Je ne pense pas que ce soit obligatoire. Il est possible de dire que la Chambre des communes rendra une décision exécutoire.

Permettez-moi de vous présenter les choses ainsi, sénateur: en tant que Canadien, je ne serais pas d'accord pour que la Chambre des communes soit soumise au veto ou à la domination du Sénat pour ce genre de questions. Autrement dit, si vous dites que nous devons suivre le même modèle que pour l'adoption d'une loi, cela signifie que le Sénat aurait un pouvoir de veto. J'estime que ce n'est pas acceptable dans ce contexte. C'est inacceptable parce qu'il s'agit d'une question d'une importance fondamentale pour la continuité du Canada. Malgré tout le respect que j'ai pour les honorables sénateurs réunis autour de cette table, c'est à la Chambre des communes qu'il revient de rendre une décision exécutoire.

Même si nous estimons que le Sénat a un rôle à jouer, ce rôle doit être secondaire. D'autres que moi seront peut-être d'un autre avis. Je constate que les sénateurs semblent y voir des objections.

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est des modifications constitutionnelles, vous avez parfaitement raison, mais nous ne sommes pas dans le domaine des modifications constitutionnelles. Le problème est là. Quoi qu'il en soit, cela me plaît quand même.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: Pour notre bénéfice et celui de tous les Canadiens qui s'intéressent à la question, j'aimerais revenir à vos commentaires sur l'article 44 traitant des modifications constitutionnelles. Cet article n'existait pas avant 1982 et il a créé un vide constitutionnel pendant des années.

We put the question to the Minister of Intergovernmental Affairs. In the case of a clear referendum question, of a clear result and if negotiations worked, would we arrive at a constitutional amendment?

With this constitutional amendment, we still have a legal void to fill. Must we have unanimity or must the constitutional amendment be made strictly at our level? Since we are not dealing with the provisions of section 42 or section 41, section 38 applies.

You are a law professor. In your opinion, is there any previous agreement that requires unanimity? In the separatist camp, they say that it is impossible to have unanimity. In politics, unanimity is very seldom found.

I consider the whole matter from the point of view of a unilateral declaration. If a government feels that it has come to a dead end, and sees that there is nothing to be gained, why should it start negotiations in good faith? I am trying to emphasize what we can expect if we launch this procedure.

[English]

Mr. Monahan: Section 44, although it was added in 1982, continued or gave effect to a provision which existed since 1949, which was section 91(1). That section provided that the Parliament of Canada could amend the Constitution of Canada in relation to the executive and the Senate and House of Commons as long as it was not a matter in relation to provincial heads of authority under section 92. That authority has existed for many years, and it has been used a number of times.

Section 91(1) has also been used since 1982, by the way, in other statutes that have been passed. For example, the representation acts are enacted under section 44 by the Parliament of Canada.

You asked about the actual amendment to effect secession. What amending formula would apply? Here the Supreme Court of Canada declined to offer an opinion. They were urged not to offer an opinion on that by the government, although some of the intervenors did offer a view about that.

My own personal view is that section 41 would be the applicable amending formula because it would be an amendment in relation to virtually all of the matters referred to in section 41. I do not think, however, that as a practical matter, there will be a large difference between section 38 and section 41 in the event of a secession, because a consensus will develop either in favour of an acceptable agreement or not.

If there is a sufficient consensus among the provinces such that seven provinces representing 50 per cent of the population would agree, then I think the force behind that consensus would be very large. Given the uncertainties involved in secession and the possible threat of a unilateral declaration of independence and, as

Nous avons posé la question au ministre des Affaires intergouvernementales. Dans l'éventualité où la question référendaire serait claire, où le résultat serait clair et où les négociations fonctionneraient, arriverions-nous à un amendement constitutionnel?

Avec cet amendement constitutionnel, nous nous retrouvons encore face à un vide juridique. Doit-il y avoir unanimité ou est-ce que l'amendement constitutionnel doit être fait strictement à notre niveau? Étant donné que nous n'entrons pas dans les dispositions de l'article 42 ou de l'article 41, l'article 38 s'applique.

Vous êtes professeur de droit. Selon vous, existe-t-il une convention antérieure stipulant qu'il doit y avoir unanimité? Si on se trouve dans le camp séparatiste, on se dit qu'il serait impossible d'avoir l'unanimité. En politique, il est très rare d'avoir l'unanimité.

Je considère le tout dans la perspective d'une déclaration unilatérale. Si un gouvernement sent qu'il se trouve dans un cul-de-sac, voit qu'il n'aboutira à rien, pourquoi commencer les négociations de bonne foi? Je tente de mettre en relief ce vers quoi nous nous dirigeons si nous entreprenons ce processus.

[Traduction]

M. Monahan: Même s'il a été ajouté en 1982, l'article 44 maintenait ou entérinait une disposition qui existait depuis 1949, l'article 91(1). Cette disposition portait que le Parlement du Canada pouvait modifier la Constitution en ce qui concerne le pouvoir exécutif, le Sénat et la Chambre des communes, du moment que ce n'était pas en rapport avec les pouvoirs conférés aux provinces à l'article 92. Ce pouvoir existe depuis de nombreuses années et a été utilisé à plusieurs reprises.

L'article 91(1) a aussi été utilisé depuis 1982, soit dit en passant, à l'égard d'autres lois qui ont été adoptées. Ainsi, les lois sur la représentation ont été promulguées par le Parlement du Canada en vertu de l'article 44.

Vous avez demandé ce qu'il en était de la modification qui serait nécessaire pour que la sécession puisse avoir lieu. Quelle formule de modification s'appliquerait? La Cour suprême du Canada a refusé d'émettre un avis sur la question. Elle a suivi ainsi la ligne de conduite que lui avait recommandée le gouvernement, même si certains des intervenants ont exprimé un avis sur le sujet.

Pour ma part, je suis d'avis que la formule de modification serait celle qui se trouve à l'article 41, car il s'agirait d'une modification qui viserait presque toutes les questions relevant de l'article 41. Je ne crois pas toutefois que, sur le plan pratique, il y ait vraiment une différence importante entre l'article 38 et l'article 41 en cas de sécession, car tout dépendra du consensus qui pourrait se dégager ou ne pas se dégager en faveur d'un accord acceptable.

Si le consensus entre les provinces était tel que sept provinces représentant 50 p. 100 de la population donnaient leur accord, j'estime que le consensus aurait ainsi un poids énorme. Étant donné l'incertitude que susciteraient la sécession et la menace éventuelle d'une déclaration d'indépendance unilatérale et, sur le

a practical matter, once we pass the threshold of section 38 it will not be very far to move ahead to section 41.

What we would need in any event would be a substantial consensus. If we are to achieve that, then it will not make much difference whether we are at section 38 or section 41. If we achieve that consensus, the amendment will go through. If we do not have substantial consensus, then we will not have a constitutional amendment.

[Translation]

Senator Hervieux-Payette: If there were a law for amending the Constitution in the House of Commons, this law would be brought before the Senate. The role of the House of Commons is different from that of the Senate. On one hand the House of Commons has the last word on this matter. On the other hand, the Senate can study the matter as required by section 47. The Senate also has a suspensive power for reflection and it can return the bill with amendments. On the other hand, by deciding to pass the bill without amendments, the House of Commons has the last word. Have I correctly understood the way this constitutional amendment works?

[English]

Mr. Monahan: Yes. I read the remarks of Minister Dion. He relied on that as one of the reasons why he favoured only the House of Commons as the appropriate body to have an effective veto over the government's determination to enter into negotiations. I would agree with that. That is an appropriate consideration.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Monahan, in your closing remarks, you showed quite a bit of enthusiasm for this bill. You welcomed it, if I remember your remarks. I have difficulty in sharing your enthusiasm because this bill, you would have to agree, gives respectability, even legality, to the possibility of secession.

The Parliament of Canada is being asked to confirm that secession is a legal possibility under certain conditions. Would you agree that that is not the role of Parliament? The role of Parliament is to do all it can, with the guidance of government, to confirm the unity of this country.

Mr. Monahan: Senator, we must deal with the situation as it now exists in light of the decision of the Supreme Court of Canada. In my view, the situation is that Canada is divisible. Not only that, there is a constitutional duty to negotiate secession in the event that there is a clear mandate on a clear question.

It is my submission, senator, that it is incumbent on the Parliament of Canada to state by statute what would or could constitute a clear question and a clear majority, so that it will not be left to the accidents of electoral politics. It will not depend upon who happens to be in the office of the Prime Minister at the time of a future referendum, or on what the distribution of seats is at that time. This statute could establish certain parameters. Of course, the statute could be amended. We know that, but at least it

plan pratique, une fois atteint le seuil fixé à l'article 38, il ne faudrait pas grand-chose pour qu'on puisse ensuite invoquer l'article 41.

Ce qu'il faudrait dans tous les cas, c'est un large consensus. Si nous avons ce consensus, il n'y aura pas beaucoup de différence, que nous invoquions l'article 38 ou l'article 41. Si nous avons ce consensus, la modification sera acceptée. Si nous ne l'avons pas, la modification constitutionnelle ne sera pas acceptée.

[Français]

Le sénateur Hervieux-Payette: S'il y avait une loi pour amender la Constitution à la Chambre des communes, cette loi se retrouverait au Sénat. Le rôle joué par la Chambre des communes est différent de celui du Sénat. D'une part, la Chambre des communes a le dernier mot sur cette question. D'autre part, le Sénat peut examiner la question puisque l'article 47 le stipule. Le Sénat a également un pouvoir suspensif de réflexion et il peut retourner le projet de loi avec des amendements. De son côté, en décidant d'adopter le projet de loi tel quel, la Chambre des communes a le dernier mot. Ai-je bien compris le cheminement de cet amendement constitutionnel?

[Traduction]

M. Monahan: Oui. J'ai lu ce qu'a dit le ministre Dion. C'est ce qu'il a notamment invoqué à l'appui de son affirmation selon laquelle la Chambre des communes est le seul organisme à avoir un droit de veto légitime sur la détermination du gouvernement d'engager des négociations. Je serais d'accord avec lui là-dessus. Il s'agit là d'une considération légitime.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans vos remarques de clôture, monsieur Monahan, vous vous êtes montré assez enthousiaste à l'égard du projet de loi. Vous vous en réjouissiez, si je me souviens bien. J'ai du mal à partager votre enthousiasme, puisque le projet de loi, vous devez en convenir, confère une certaine respectabilité, voire une certaine légalité, à la possibilité d'une sécession.

Le Parlement du Canada est invité à confirmer que la sécession est une possibilité légale à certaines conditions. Seriez-vous d'accord pour dire que ce n'est pas là le rôle du Parlement? Son rôle est de faire tout ce qu'il peut, étant guidé en cela par le gouvernement, pour confirmer l'unité du pays.

M. Monahan: Sénateur, il faut composer avec le contexte dans lequel nous nous trouvons à la lumière de la décision de la Cour suprême du Canada. À mon avis, dans ce contexte, le Canada est effectivement divisible. Ce n'est pas tout; le gouvernement a l'obligation constitutionnelle de négocier la sécession s'il y a obtention d'un mandat clair à partir d'une question claire.

Je soutiens pour ma part, sénateur, qu'il incombe au Parlement du Canada de préciser par une loi ce qui constituerait une question claire et une majorité claire, pour que la décision ne soit pas laissée aux aléas de la politique électorale. Elle ne dépendra pas de la personne qui se trouvera à occuper le poste de premier ministre au moment où se tiendrait un éventuel référendum ni de la répartition des sièges à ce moment-là. Cette loi pourrait fixer certains paramètres. Naturellement, elle pourrait être modifiée.

will be there and it will require amendment if we wish to depart from the requirements of the statute.

I believe, senator, that it is absolutely essential to the unity of this country, in light of the findings of the Supreme Court of Canada, that there be some parameters to confine the discretion of the Government of Canada to enter into negotiations. One of the great concerns of Mr. Bertrand at the Supreme Court of Canada was to urge the court to state that the Government of Canada has an obligation to uphold the Constitution of Canada, and the Supreme Court did make that statement. That is of fundamental importance, in my view, because it means that a unilateral declaration of independence must be opposed by the Government of Canada. The Government of Canada cannot accede to a unilateral declaration of independence. That is of fundamental importance. I note Senator Murray is shrugging and thinks it is unimportant.

Senator Murray: I do not think it is unimportant. I say, "So what," given the comments you made on the Supreme Court of Canada's advisory opinion about international recognition and the circumstances under which it could be obtained.

Mr. Monahan: That is the concern. If the Government of Canada were to accept a unilateral declaration of independence as valid, the international community or a substantial portion of the international community would surely go along with that. One of the important achievements of the opinion of the Supreme Court of Canada — and I believe it is paragraph 69 — is where they say that the Government of Canada must uphold the constitutional rights of Canadians and it would be improper, contrary to the Constitution, for the Government of Canada to accept an unilateral declaration of independence. That is no idle possibility, in my submission, and it is important that that principle be upheld.

Senator Lynch-Staunton: Surely we did not need the Supreme Court to tell us that a UDI need not be accepted by the Parliament of Canada.

Mr. Monahan: No, the Government of Canada, sir.

Senator Lynch-Staunton: Whoever. It is so obvious. The tragedy of the whole situation is that the Supreme Court went way beyond the question that it was asked. It has set us on this path to God knows what, and I do not see the obligation of the Government of Canada to introduce a law based on an opinion which is not binding. It may be binding by tradition and by practice, but in legal terms it is not binding. Why did the Government of Canada just not leave it alone and say, "Thank you for your opinion. You went a little further than we expected you to go. This is a very nice indication of what route we should follow should that route ever need to be taken"? What is this bill going to do? It is going to take the Supreme Court's opinion making

Nous savons cela, mais elle serait là au moins, et il faudrait la modifier si on souhaitait s'écarter de ce qu'elle impose comme conditions.

À mon avis, sénateur, il est absolument essentiel pour l'unité du pays, à la lumière des conclusions de la Cour suprême du Canada, que des paramètres soient fixés pour circonscrire le pouvoir discrétionnaire du gouvernement du Canada d'engager des négociations. En allant devant la Cour suprême du Canada, M. Bertrand souhaitait notamment inciter la cour à déclarer que le gouvernement du Canada a l'obligation de faire respecter la Constitution canadienne, et la Cour suprême a effectivement fait une déclaration en ce sens. Cette déclaration est d'une importance fondamentale, selon moi, puisqu'elle signifie que le gouvernement du Canada est tenu de s'opposer à toute déclaration unilatérale d'indépendance. Le gouvernement du Canada ne peut pas donner son aval à une déclaration unilatérale d'indépendance. C'est là quelque chose de fondamentalement important. Je vois que le sénateur Murray hausse les épaules et estime que cela n'a pas d'importance.

Le sénateur Murray: Je ne pense pas que cela n'a pas d'importance. Je dis plutôt: «Et alors», étant donné ce que vous avez dit au sujet de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada sur la reconnaissance internationale et sur les circonstances dans lesquelles cette reconnaissance pourrait être obtenue.

M. Monahan: C'est précisément ce qui est matière à préoccupation. Si le gouvernement du Canada devait reconnaître la validité d'une déclaration unilatérale d'indépendance, la communauté internationale, ou une bonne part de la communauté internationale, y donnerait sûrement son aval. L'avis émis par la Cour suprême du Canada — je crois que c'est au paragraphe 69 — est notamment important parce qu'il précise que le gouvernement du Canada doit faire respecter les droits constitutionnels des Canadiens et qu'il serait inacceptable, contraire à la Constitution, que le gouvernement du Canada accepte une déclaration unilatérale d'indépendance. C'est là une possibilité bien réelle, comme je le souligne dans mon mémoire, et il est important que ce principe soit maintenu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous n'avions sûrement pas besoin que la Cour suprême nous dise que le Parlement du Canada n'avait pas besoin d'accepter une déclaration unilatérale d'indépendance.

M. Monahan: Non, je veux parler du gouvernement du Canada, monsieur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peu importe. C'est une évidence qui crève les yeux. Ce qu'il y a de tragique dans tout cela, c'est que la Cour suprême est allée bien au-delà de la question qui lui avait été posée. Elle nous a engagés dans une voie dont Dieu seul sait où elle nous mènera, et je ne vois pas en quoi le gouvernement du Canada était tenu de déposer une loi en se fondant sur un avis qui n'est pas exécutoire. Il l'est peut-être selon la tradition et la pratique, mais il ne l'est pas sur le plan juridique. Pourquoi le gouvernement du Canada n'en est-il pas tout simplement resté là et n'a-t-il pas dit: «Merci pour cet avis. Vous êtes allés un peu plus loin que ce à quoi nous nous attendions. C'est très bien de nous avoir indiqué la voie à suivre si jamais

secession legitimate and make it legal. How can this country, after it is all over and this bill goes through, pretend that it is no longer indivisible when we are actually sanctioning divisibility?

Mr. Monahan: That is the law.

Senator Lynch-Staunton: Let me finish with this. What are we accomplishing with this law which previous governments found unnecessary? In the first referendum, Mr. Trudeau said, "I am not here to negotiate the separation of this country." In the 1995 referendum, Mr. Chrétien said about the same thing. He said, "Your questions are crazy, mad, and ambiguous, and I am not here to discuss separation."

Every government has maintained a policy of keeping this country together. For the first time, we are proposing a law that, if passed, will make secession a legal possibility. I do not know how anyone can accept that.

Mr. Monahan: Senator, I do not think we really part company, because I think you will agree with me if I talked to you long enough about it,

Senator Grafstein: Let us take the time. Maybe we will convince you.

Mr. Monahan: Let me say that that is not a road that you want to go down, senator. The Supreme Court of Canada states the law of Canada. When the Supreme Court of Canada declares the law, we accept that.

Mr. Bouchard has tabled a bill in the Quebec National Assembly, and which is now before the assembly, which says that, given the political importance of the opinion of the Supreme Court of Canada —

Senator Taylor: Not constitutional, political.

Mr. Monahan: He and you, senator, would be making common cause. It is just a political opinion. It is not binding on anyone. I say, senator, that is not a road we want to go down. In fact, that bill is unconstitutional precisely because it refuses to give effect to the binding character of judgments and advisory opinions of the Supreme Court of Canada.

Senator Lynch-Staunton: That is where we part.

Mr. Monahan: That bill shall be declared unconstitutional by the courts for that very reason. It fails to give effect to the fact that the courts declare what the law is.

Senator Cools: Would it be possible for the committee to develop a rational way in which a senator may interject, so that if a senator has a question that was relevant 15 minutes ago, perhaps

nous avons besoin de le faire»? Quel sera l'effet du projet de loi? Il aura pour effet de conférer un statut légal à l'avis de la Cour suprême qui reconnaît la sécession comme étant légitime. Une fois que tout sera fait et que le projet de loi sera adopté, comment pourrions-nous prétendre que le pays n'est plus divisible quand nous nous trouvons à donner notre aval à cette notion de divisibilité?

M. Monahan: C'est ce que dit la loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi de terminer mon intervention. Qu'allons-nous accomplir avec cette loi que les gouvernements antérieurs n'ont pas jugé nécessaire d'adopter? Lors du premier référendum, M. Trudeau a dit: «Je ne suis pas là pour négocier la séparation du pays.» Lors du référendum de 1995, M. Chrétien a dit à peu près la même chose. Il a dit: «Vos questions sont ridicules, farfelues et ambiguës, et je ne suis pas là pour discuter de séparation.»

Tous les gouvernements qui se sont succédé au pays ont eu pour politique de le garder uni. Pour la première fois, on propose une loi qui, si elle est adoptée, confèrera une certaine légalité à la possibilité d'une sécession. Je ne vois pas comment quiconque peut accepter cela.

M. Monahan: Sénateur, je ne pense pas que nous soyons vraiment en désaccord, car je crois que vous finiriez par être d'accord avec moi si je pouvais m'entretenir avec vous assez longtemps pour vous convaincre.

Le sénateur Grafstein: Prenons le temps qu'il faut. C'est peut-être nous qui allons vous convaincre.

M. Monahan: Permettez-moi de vous dire, sénateur, que ce n'est pas là une voie où vous voulez vous engager. C'est la Cour suprême du Canada qui détermine ce que dit la loi du Canada. Quand la Cour suprême du Canada déclare ce qui est loi, nous l'acceptons.

M. Bouchard a déposé devant l'Assemblée nationale du Québec un projet de loi, qui est à l'étude à l'Assemblée nationale, qui précise que, étant donné l'importance politique de l'avis de la Cour suprême du Canada...

Le sénateur Taylor: Pas constitutionnelle, politique.

M. Monahan: Vous semblez faire cause commune avec lui, sénateur. Il s'agit simplement d'un avis politique qui n'a pas force exécutoire sur qui que ce soit. Je soutiens, sénateur, que nous ne voulons pas nous engager dans cette voie-là. En fait, le projet de loi en question est anticonstitutionnel précisément parce qu'il refuse de reconnaître le caractère exécutoire des décisions et des avis consultatifs de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est là que nous ne sommes pas d'accord.

M. Monahan: C'est précisément pour cette raison que le projet de loi en question sera jugé anticonstitutionnel par les tribunaux. Il ne reconnaît pas le fait que ce sont les tribunaux qui statuent sur ce que dit la loi.

Le sénateur Cools: Serait-il possible que le comité trouve un moyen rationnel de permettre à un sénateur d'intervenir, pour que, si un sénateur a une question qui était pertinente il y a

he or she could have had the opportunity to interject 15 minutes ago?

The Chairman: Senator Cools, the steering committee has gone into this at some length. I am sure you are aware of the number of senators present. The steering committee, after considerable discussion of this matter, decided that we would deal first with senators who are members of the committee and then with senators who are not members of the committee. Each one of you will get your turn strictly in turn. No one will be skipped. We go as quickly as we can. If you would like the steering committee to revisit this at its next meeting, I am sure we could do so, but for now, that is what the steering committee has decided to do in terms of how we are going to conduct our affairs.

Senator Robichaud: I did not intend to talk about the advisability of this legislation at this stage. I know that Senator Lynch-Staunton is opposed to it. I disagree with that very amicably, because I think it makes sense at this stage. I am not talking about the substance of the legislation; I am talking about the advisability of following the advice of the Supreme Court.

That being said, we have talked about the divisibility or the indivisibility of Canada; that is, the whole. Frankly, at this stage, we do not agree as to whether Canada is divisible or indivisible. There are two schools of thought. I do not think it matters that much at this stage. There are certain things that are more important than that. As Senator Murray said the other day, in quoting a line by Clark Gable: Frankly, my dear, I don't give a damn.

According to Quebec, clearly Canada is divisible. If the whole is divisible, in your estimation, professor, why is not a part of it, namely, Quebec, divisible? How can they argue that they can divide Canada but not allow Quebec itself to be divided?

Mr. Monahan: They can argue anything they want, but it does not follow, does it? It is an incorrect and invalid argument. It is obviously invalid, and it is becoming widely and much more widely accepted even to the point where Mr. Claude Ryan, in a study which he published with the C.D. Howe Institute in March of this year, accepted that the borders of Quebec would be a subject for negotiation in the event that Quebecers voted to secede from Canada. He noted that that would be a subject for negotiation, quite a remarkable development, I thought. It evidences the logic of the view that, if Canada is divisible, Quebec also is divisible is becoming more and more obvious. Therefore, I agree with you on that view.

That is only marginally relevant to Bill C-20 in that clause 3 of the bill requires that the government address that issue in the negotiations before a constitutional amendment can be tabled. Of course, it does not require that the borders of an independent Quebec, assuming it were to become independent, would be any different from what they are now. It simply requires that the government address that issue in the negotiations.

15 minutes, il ou elle puisse avoir la possibilité d'intervenir 15 minutes plus tôt?

La présidente: Sénateur Cools, le comité directeur a consacré beaucoup de temps à cette question. Je suis sûre que vous savez combien de sénateurs sont présents. Le comité directeur, après avoir longuement discuté de la question, a décidé que nous accorderions d'abord la parole aux sénateurs qui sont membres du comité et ensuite aux autres qui ne sont pas membres du comité. Chacun de vous aura son tour selon l'ordre le plus strict. Personne ne sera oublié. Nous avançons aussi vite que nous le pouvons. Si vous voulez que le comité directeur réexamine cette question à sa prochaine réunion, je suis sûre que nous pourrions le faire, mais pour l'instant c'est ainsi que le comité directeur a décidé que nous allions fonctionner.

Le sénateur Robichaud: Je n'ai pas l'intention de parler pour le moment du bien-fondé du projet de loi. Je sais que le sénateur Lynch-Staunton s'y oppose. Je tiens à dire très gentiment que je ne suis pas d'accord avec lui, car j'estime que le projet de loi a sa raison d'être à ce moment-ci. Je ne parle pas du fond du projet de loi, mais du fait qu'il est préférable de suivre l'avis de la Cour suprême.

Cela dit, nous avons parlé du fait que le Canada, dans son ensemble, serait divisible ou indivisible. À vrai dire, nous ne nous entendons pas pour le moment sur le fait qu'il le soit ou qu'il ne le soit pas. Il y a deux écoles de pensée là-dessus. Je ne crois pas que ce soit tellement important à cette étape-ci. Il y a des choses qui sont plus importantes que cela. Comme l'a dit le sénateur Murray l'autre jour, en faisant sien le mot d'adieu de Clark Gable: à vrai dire, ma chère, je m'en fiche éperdument.

D'après le Québec, de toute évidence, le Canada est divisible. Si le tout est divisible, d'après vous, pourquoi une partie du tout, à savoir le Québec, ne le serait-elle pas? Comment peuvent-ils soutenir qu'ils peuvent diviser le Canada alors qu'ils refusent que le Québec lui-même soit divisé?

M. Monahan: Ils peuvent soutenir tout ce qu'ils veulent, mais il y a une rupture de logique, n'est-ce pas? L'argument est faux et n'a aucune validité. Il n'est manifestement pas valable, cette opinion étant de plus en plus répandue, à tel point que même M. Claude Ryan, dans une étude qu'il a publiée avec l'Institut C.D. Howe en mars de cette année, a reconnu que les frontières du Québec pourraient faire l'objet de négociations si les Québécois votaient pour se séparer du Canada. Cela attestait un changement d'attitude tout à fait remarquable à mon avis. On constate donc que, de plus en plus, on se rend à la logique selon laquelle, si le Canada est divisible, le Québec l'est aussi. Je suis donc d'accord avec vous là-dessus.

La question n'a qu'une pertinence limitée pour l'étude du projet de loi C-20, en ce sens que l'article 3 du projet de loi oblige le gouvernement à en tenir compte dans les négociations précédant le dépôt d'une modification constitutionnelle. Il n'est pas précisé que les frontières d'un Québec indépendant, le cas échéant, seraient nécessairement différentes de ce qu'elles sont à l'heure actuelle. L'article exige simplement que le gouvernement en tienne compte dans les négociations.

Senator Kinsella: Professor Monahan, is it not true that, from time to time, the Supreme Court of Canada changes its opinion? Does it not sometimes happen that a subsequent decision reverses an earlier decision?

Mr. Monahan: That has occurred, but usually it has occurred in circumstances where the earlier opinion was rendered many years previously and circumstances had evolved to the point where the court declared that it wished to depart from that earlier determination.

Senator Kinsella: Is it not true that earlier this year, in the decision of the Supreme Court of Canada in the *Marshall* case, a few weeks after the court pronounced it issued a clarification?

Mr. Monahan: It dismissed an application for a rehearing by an intervenor in that case. In the course of that dismissal, it did clarify certain of its remarks in the earlier judgment, yes, but it did not overrule the earlier judgment.

Senator Kinsella: Would you not agree that an explicit provision in the written Constitution, whether the Constitution Act of 1867 or the Constitution Act of 1982, is more solid ground than a reading in to the Constitution such as the advisory opinion?

Mr. Monahan: Senator, I read your remarks in the *Debates of the Senate*, and I must say that I do not agree with your characterization of the Supreme Court's opinion as a reading in to the Constitution, although, as Senator Murray pointed out, I have written an article criticizing the judgment and saying I have some difficulty with it.

However, the Supreme Court had to deal with the fact that secession is not expressly provided for under the terms of the Constitution. Therefore, the Supreme Court had to make a finding either that secession was permitted or that it was not. There was no either/or position. It was the same as in 1981. The court had to determine whether the proposal to patriate the Constitution was legal. There was nothing in the written Constitution that expressly dealt with that type of situation, but the Supreme Court nevertheless had to declare whether it was legal.

It was different from the commonly referred to reading in practice where a court finds that a statute, as written, is unconstitutional and then adds something to the statute to make it constitutional. That is what is known as reading in, where the court, in effect, amends the statute.

In the current situation, where the Constitution does not make express provision for something and an issue arises as to whether a power exists, the court must declare either that the power exists or that it does not. That is all the court had to do, and it did it in the way that it did in the decision of August of 1998.

Senator Kinsella: In my opinion, the court was placed in a very difficult situation in having the reference question put to it. What else could it do but attempt to answer those questions? It did so, doing its duty as the court saw it.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Monahan, n'est-il pas vrai qu'il arrive que la Cour suprême du Canada change d'avis? N'arrive-t-il pas qu'une décision ultérieure vienne renverser une décision antérieure?

M. Monahan: Cela s'est déjà produit, mais il s'agissait généralement de décisions qui avaient été rendues bien des années plus tôt, si bien que les circonstances avaient évolué à tel point que la cour avait déclaré vouloir s'écarter de sa décision antérieure.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas vrai que plus tôt cette année la Cour suprême du Canada a elle-même donné une clarification, quelques semaines à peine après s'être prononcée dans l'affaire *Marshall*?

M. Monahan: Elle a rejeté la demande d'une nouvelle audition présentée par un des intervenants dans l'affaire *Marshall*. Dans son rejet, elle a précisé certains aspects de son jugement précédent, sans toutefois l'infirmier.

Le sénateur Kinsella: Ne diriez-vous pas qu'une disposition explicite qu'on trouverait dans la Constitution, qu'il s'agisse de la Loi constitutionnelle de 1867 ou de la Loi constitutionnelle de 1982, est tout de même plus solide qu'une interprétation de la Constitution, telle qu'un avis consultatif?

M. Monahan: Sénateur, j'ai lu le compte rendu de votre discours au Sénat, et je dois avouer que je ne souscris pas à ce que vous avez dit, à savoir que l'avis de la Cour suprême doit être considéré comme une interprétation de la Constitution, bien que, comme le signalait le sénateur Murray, j'aie déjà écrit un article critiquant le jugement et expliquant pourquoi il faisait problème à mes yeux.

Toutefois, la Cour suprême doit accepter que la sécession n'est pas prévue de façon expresse dans la Constitution. Voilà pourquoi elle a dû décider si la sécession est permise ou pas. C'est tout l'un ou tout l'autre, comme ce l'était en 1981. La cour a dû déterminer si la proposition de rapatriement de la Constitution était légale ou pas. Comme il n'y avait rien d'écrit dans la Constitution de façon expresse là-dessus, la Cour suprême a dû déterminer si la démarche était légale ou pas.

C'est différent de ce genre d'interprétation dans la pratique selon laquelle un tribunal établit qu'une loi, telle que libellée, est contraire à la Constitution, puis en modifie le libellé afin de la rendre constitutionnelle. C'est ce qu'on appelle une interprétation, où le tribunal, de fait, modifie la loi.

Dans le cas qui nous occupe, où la Constitution ne prévoit pas de façon expresse une situation et où en vient à se demander si un pouvoir existe ou pas, la Cour suprême doit déterminer si le pouvoir existe de fait ou pas. C'est d'ailleurs tout ce qu'a eu à faire la Cour suprême, et qui a fait l'objet de son jugement d'août 1998.

Le sénateur Kinsella: À mon avis, la cour a été placée dans une situation extrêmement difficile lorsqu'on lui a demandé de se prononcer sur le renvoi. Que pouvait-elle faire d'autre que de tenter de répondre à la question? Elle a jugé qu'il était de son devoir de le faire.

Turning to the matter of the prerogative of executive government to which you have alluded, is that not another area in which there is no explicit explication in the written Constitution as to the power that the executive authority has? In this instance, there is obviously nothing in our written Constitution that speaks to the executive power having the authority to take actions that would lead to the breakup of Canada. Would you not agree that that is nowhere to be found in the written text of our Constitution — that the executive power is not explicitly given that power?

Mr. Monahan: I agree.

Senator Chalifoux: I find your submission very interesting, Mr. Monahan. I should like to have your opinion on a couple of things.

First, Quebec has a very large aboriginal population. There are the Inuit, the Métis, the Cree, the Mohawk, and several other First Nations. The Cree-Naskapi act and the James Bay treaty impact on those First Nations. I know that the bill now provides that the First Nations would be consulted. However, those treaties with the First Nations were made by the Crown and the British Parliament. How would this bill affect those treaties? Does the Parliament of Canada or the Government of Canada have a legal responsibility to consult with those First Nations? How would this bill affect them? I am not referring to the amendment, because it only says that they must be consulted and that their opinions will be considered. What legal responsibility does this country have to the First Nations?

Mr. Monahan: That is a very important question. The Supreme Court of Canada commented extensively on that in its judgment. It suggested that the rights of the aboriginal peoples had a special role to play in the secession process. I believe that an argument could be made that they have some right to participate in some way in the negotiations, although that would be difficult to coordinate.

Senator Chalifoux: Why is that?

Mr. Monahan: There would have to be a method for ascertaining which representatives would speak on behalf of the aboriginal peoples. At the time of the Charlottetown accord, for example, there was litigation over which group could speak, which should get funding, and so on. There may be some difficulties, but I do not think that is the import of your question.

This bill does not take away the treaty rights. Indeed, it could not take away any treaty rights because those treaty rights are constitutionally protected under section 35 of the Constitution Act of 1982. The obligations that exist, exist separately from Bill C-20. They exist as part of the Constitution. The fiduciary obligation of the Crown in relation to aboriginal peoples is included in section 35 of the Constitution Act. I believe that they are clearly protected constitutionally, separate and apart from the terms of Bill C-20.

Pour revenir à la prérogative de l'exécutif à laquelle vous avez fait allusion, est-ce que cela n'illustre pas là aussi l'absence d'explication explicite dans la Constitution quant au pouvoir qu'aurait l'exécutif? Dans ce cas-ci, rien dans la Constitution n'établit que l'exécutif a le pouvoir de prendre des mesures qui aboutiraient au démantèlement du Canada. Ne diriez-vous pas avec moi qu'on ne trouve nulle part dans le texte de la Constitution ce pouvoir qui serait donné de façon explicite à l'exécutif?

M. Monahan: J'en conviens.

Le sénateur Chalifoux: Monsieur Monahan, votre exposé m'a semblé très intéressant, et j'aimerais avoir votre opinion sur une ou deux choses.

Tout d'abord, le Québec compte une très grande population autochtone, qui regroupe des Inuits, des Métis, des Cris, des Mohawks et plusieurs autres Premières nations. Or, la Loi sur les Cris et les Naskapis et le traité de la baie James touchent directement ces Premières nations. Je sais que le projet de loi prévoit que les Premières nations seront consultées. Toutefois, les traités conclus avec les Premières nations l'ont été par la Couronne et par le Parlement britannique. Quel effet ce projet de loi-ci aura-t-il sur ces traités? La loi oblige-t-elle le Parlement du Canada ou le gouvernement du Canada à consulter les Premières nations? Qu'est-ce que le projet de loi va changer à tout cela? Je ne parle pas ici de l'amendement, puisque le texte stipule que les Premières nations seront consultées et que leurs opinions seront prises en considération. Quelle est la responsabilité légale du Canada envers les Premières nations?

M. Monahan: C'est une question très importante que vous posez là. La Cour suprême du Canada a longuement commenté là-dessus, dans son jugement, et elle a laissé entendre qu'au cours du processus de sécession il faudrait tenir compte de façon particulière des droits des Autochtones. On pourrait faire valoir que ceux-ci ont le droit de prendre part aux négociations, d'une façon qui reste à déterminer, même si cela pourrait s'avérer difficile à coordonner.

Le sénateur Chalifoux: Pourquoi?

M. Monahan: Il faudrait trouver une méthode qui permettrait de déterminer qui parlera au nom des divers peuples autochtones. À l'époque de l'accord de Charlottetown, par exemple, on ne s'était pas entendu sur le choix des représentants, sur le choix de ceux qui seraient financés, et cetera. Il pourrait donc y avoir encore certaines difficultés, mais je ne crois pas que votre question portait là-dessus.

Le projet de loi ne retire aucun des droits issus de traités. Il ne pourrait même en retirer aucun, car ceux-ci sont protégés en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les obligations dont vous parlez existent donc indépendamment du projet de loi C-20, puisqu'elles sont inscrites dans la Constitution. L'obligation fiduciaire de l'État envers les peuples autochtones est incluse dans l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Voilà pourquoi ces droits sont protégés très clairement par la Constitution, et sont indépendants du projet de loi C-20.

Senator Bolduc: In your article in the *National Journal of Constitutional Law* you said that in the secession reference the court may have been acting as politicians rather than as judges in formulating a duty to negotiate secession.

Do I interpret your point of view correctly when I say that the judges have used a kind of judicial activism?

Mr. Monahan: I criticize the Supreme Court of Canada from time to time, as do other professors, and in this case I have criticized what I thought were some difficulties with the court's judgment. However, I accept it. That is the judgment. I do not accept only those judgments with which I agree, particularly if I am losing counsel. One should never consult counsel as to their opinion of the case because it will be in direct correlation to how successful they were in the court.

I simply say I accept the judgment of the Supreme Court of Canada. It is now the law in my view. It states the law of Canada and it is the basis upon which we should proceed.

Senator Bolduc: You would not call that judicial activism?

Senator Cools: What would you call it?

Mr. Monahan: There are some questions that might be raised as to the legal basis for the duty to negotiate.

Senator Bolduc: You seem to be happy that they said something. They could have said nothing.

Mr. Monahan: They are the Supreme Court of Canada and they have spoken on that issue. Now we must operate on that basis.

Senator Bolduc: You do agree that they can be legislators?

Mr. Monahan: Yes. The Supreme Court of Canada, under the Constitution, which sets very general standards, does have to make judgments that are inherently discretionary. Some might call them "political". That is the nature of the judicial role under our Constitution.

Senator Bolduc: One of your colleagues in the United States has said that the judicial activism there is courting disaster.

Senator Furey: Professor, I have a very brief question for you.

The Supreme Court of Canada has stated that any negotiated terms for secession of a province would require a constitutional amendment. We can agree on that. In such a case, no doubt the Senate would have a role; however, it would be limited to the suspensive veto agreed to under the amending formula.

If Bill C-20 gave the Senate a veto over the present negotiation process, would that not, in effect, be amending the amending formula?

Le sénateur Bolduc: Dans l'article que vous avez écrit dans le *National Journal of Constitutional Law*, vous dites que dans le renvoi sur la sécession la cour pourrait avoir agi comme politicien plutôt que comme juge lorsqu'elle a établi le devoir de négocier la sécession.

Si j'affirme que les juges ont fait preuve d'une sorte d'activisme judiciaire, est-ce que je vous interprète correctement?

M. Monahan: Je critique de temps à autre la Cour suprême du Canada, tout comme le font d'autres professeurs, et, dans le cas qui nous occupe, j'ai critiqué ce qui me semblait être certains points faibles de son jugement. Toutefois, je l'accepte, car c'est le jugement. Je n'accepte pas uniquement les jugements avec lesquels je suis d'accord, particulièrement si je suis débouté. On ne devrait jamais consulter d'avocats pour savoir ce qu'ils pensent d'une cause, car cela pourrait être en corrélation directe avec la façon dont le tribunal a jugé leur plaidoirie.

Tout ce que je dis, c'est que j'accepte le jugement de la Cour suprême du Canada, puisqu'il a maintenant force de loi, à mes yeux. Ce jugement établit la loi du Canada, et c'est ce qui devrait désormais nous guider.

Le sénateur Bolduc: Vous ne diriez pas qu'il s'agit ici d'activisme judiciaire?

Le sénateur Cools: Comment qualifieriez-vous cela?

M. Monahan: On pourrait s'interroger sur ce qui justifie légalement l'obligation de négocier.

Le sénateur Bolduc: Vous semblez vous réjouir que la Cour suprême se soit prononcée, alors qu'elle aurait pu rester muette.

M. Monahan: C'est la Cour suprême du Canada qui s'est prononcée, et nous devons maintenant être guidés par son jugement.

Le sénateur Bolduc: Ne convenez-vous pas avec moi que les juges peuvent également être des législateurs?

M. Monahan: J'en conviens. En vertu de la Constitution, qui établit des normes très générales, la Cour suprême du Canada doit prononcer des jugements qui sont, de par leur nature, discrétionnaires. D'aucuns iraient même jusqu'à dire que ces jugements sont «politiques». C'est à cause de la nature même de la fonction judiciaire prévue par notre Constitution.

Le sénateur Bolduc: Un de vos collègues américains a affirmé que l'activisme judiciaire, tel qu'il existe aux États-Unis, peut mener droit au désastre.

Le sénateur Furey: Monsieur Monahan, j'ai une petite question pour vous.

La Cour suprême du Canada a établi que toute condition qui serait négociée et en vertu de laquelle une province ferait sécession impliquerait un amendement constitutionnel. Nous pouvons nous entendre là-dessus. Dans ce cas, il ne fait aucun doute que le Sénat aurait un rôle à jouer; toutefois, ce rôle se limiterait au veto suspensif, tel qu'il a été établi en vertu de la formule de modification.

Si le projet de loi C-20 donnait au Sénat un droit de veto sur le processus actuel de négociation, est-ce que cela ne reviendrait pas dans les faits à modifier la formule de modification?

Mr. Monahan: I do not think I would go so far as to say that.

Senator Furey: If it were no longer a suspensive but a full veto?

Mr. Monahan: I do not think it would be unconstitutional if Bill C-20 stated that the Senate could make a finding that would have the effect of prohibiting the government from entering into negotiations. I do not think that would be an amendment to the amending formula, any more than I think Bill C-20 is an amendment to the amending formula. I do not agree with that view. I simply go back to the view I stated earlier, that I think it is appropriate that that determination be made by the House of Commons and that there is nothing prohibiting the Parliament of Canada from deciding to confer that power on the House of Commons through the adoption of Bill C-20.

Senator Finestone: Madam Chairman, I believe this is a very important subject, and although I am not an official member of this committee, I intend to participate fully according to my rights under the Senate rules and regulations. I suggest that if you are finding we are running out of time, that you book hearings differently so we can meet the expectations of committee members who are in attendance.

Senator Taylor: Hear, hear!

Senator Finestone: Professor Monahan, I am not sure how to pose this question after your presentation. When our minister was here earlier today, he said that nothing could be resolved in advance, and that the Supreme Court said certain things cannot be resolved in advance.

As a representative of the English-speaking community of Quebec, amongst other people here who also represent that community as well as non-English-speaking people, I have some serious concerns about how we will calculate who voted, who had the right to be counted, and how we will count.

Do we calculate a percentage of the number of voters who go to the polls? Do we count the number of voters on an electoral list? Do we count the aboriginal people about whom my colleague, Senator Chalifoux, has been asking, and do they have the right to participate in a referendum? If they do not participate and conduct a separate referendum, will the result be counted?

I find the whole question of the clarity of the vote unclear, and currently I feel this is an "unclear bill." Although I support the concept, I am finding it difficult to figure out how it is supposed to work. How do you define the population going to the polls? How do I represent English-speaking people who, through their municipalities, have said quite clearly that irrespective of the vote, they wish to remain part of Canada? Do we separate out the boundaries where voting took place?

Mr. Monahan: I know we are pressed for time.

Senator Finestone: I wish you would not react to that. The questions are more important than the time.

M. Monahan: Je n'irais pas jusque-là, je crois.

Le sénateur Furey: Si c'était un veto absolu plutôt que suspensif?

M. Monahan: Je ne crois pas que ce serait anticonstitutionnel si le projet de loi C-20 autorisait le Sénat à formuler une conclusion qui aurait pour effet d'interdire au gouvernement d'entamer des négociations. Je ne crois pas qu'il faudrait pour cela modifier la formule de modification, pas plus que le projet de loi C-20 ne constitue, à mon avis, une modification de la formule de modification. Je ne partage pas cet avis. Cela me ramène à ce que je disais plus tôt, à savoir qu'il est parfaitement approprié que la décision soit prise par la Chambre des communes et que rien n'interdit au Parlement du Canada de décider de conférer ce pouvoir à la Chambre des communes en adoptant le projet de loi C-20.

Le sénateur Finestone: Madame la présidente, ce sujet est des plus importants, et, bien que je ne sois pas membre en règle de ce comité, j'ai l'intention de participer pleinement à ses délibérations, conformément aux droits que me confère le Règlement du Sénat. Si vous trouvez que le temps nous fait défaut, je suggère que vous organisiez autrement les audiences afin de permettre la participation des membres du comité présents.

Le sénateur Taylor: Bravo!

Le sénateur Finestone: Monsieur Monahan, je ne sais pas au juste comment vous poser cette question après votre exposé. Quand le ministre a comparu plus tôt aujourd'hui, il a dit que rien ne pouvait être réglé d'avance, et que la Cour suprême a elle-même dit que certaines choses ne sauraient être réglées d'avance.

En ma qualité de représentante de la collectivité anglophone du Québec, parmi d'autres qui sont aussi ici pour représenter cette collectivité et les non-anglophones, j'ai de sérieuses réserves sur la façon de déterminer qui a voté et qui avait le droit de voter.

Allons-nous calculer le pourcentage d'électeurs qui ont effectivement voté? Comptons-nous le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale? Comptons-nous les Autochtones auxquels ma collègue, le sénateur Chalifoux, s'est intéressée, et ont-ils le droit de participer à un référendum? S'ils ne participent pas et tiennent leur propre référendum, les résultats seront-ils pris en compte?

Toute la question de la clarté du résultat du scrutin m'apparaît très confuse, et pour l'instant j'estime que ce projet de loi a tout, sauf la clarté. Bien que j'appuie l'idée, j'ai énormément de mal à comprendre comment tout cela fonctionnera dans la pratique. Comment définira-t-on la population qui participera au scrutin? Comment puis-je représenter les anglophones qui, par l'entremise de leurs municipalités, ont dit très clairement que, peu important les résultats du vote, ils souhaitent faire partie du Canada? Faisons-nous une ventilation géographique des résultats du scrutin?

M. Monahan: Je sais que le temps nous presse.

Le sénateur Finestone: J'aimerais que vous n'en teniez pas compte. Les questions sont plus importantes que l'heure.

Mr. Monahan: I will stay all night if you wish. That is fine.

Senator Murray and I spent all night at the Meech Lake negotiations and we will carry on here.

Let me just say that I did not hear the minister so I do not know what he said, but I would be surprised if he said that nothing could be decided in advance, since he would then be disagreeing with his own bill. His bill says that certain things can be decided in advance. Proposed section 1(4) states clearly that we can now decide in advance that certain questions will not give rise to a clear expression of will. It is not correct to say that nothing can be decided in advance.

Senator Finestone: He just talked about borders. Nothing is certain in advance.

Mr. Monahan: I would agree with that. However, it does not mean that we cannot state certain parameters in advance, because his own bill says certain things such as the wording of the question can be.

Parliament should be able to say that a bare majority of 50 per cent plus 1 of those casting ballots does not constitute a clear majority, which would give effect to the view of the Supreme Court of Canada. The Supreme Court stated repeatedly in its judgment that a bare majority, a "mere majority" rule, or something to that effect, is not in accordance with our constitutional tradition.

I do not think this Parliament should deal with all of the details of the mechanics, but it should deal with some of the general principles, as indeed Bill C-20 does, in relation to the wording of the question and to the tabling of a constitutional amendment in clause 3.

I submit that the bill is insufficient in its failure to provide any parameters, any material clarification, on the majority required. If the Senate is minded to make amendments, I suggest that is the amendment that should be made.

Senator Finestone: Does that mean the Senate would have something to say with respect to those general principles, and would have some role to play in the response to an amendment such as this? Were it to find favour with the House of Commons and be included in the bill, would we then be part of the discussion on both the clarity of the question and/or the issues?

Mr. Monahan: I think the bill does provide that the Senate shall play a role because it is referred to in clauses 1 and 2. It requires that the House of Commons take into account the views of the Senate. Thus, the Senate will, and is required to, have a role under the bill. The question is, should the Senate have a determining role? I say to you, senator, that I agree with the government's view that it should not. I think it is appropriate that the House of Commons have that role.

I know that senators may feel differently, but that is my view on the issue.

M. Monahan: Je suis prêt à rester toute la nuit si vous le voulez. C'est parfait.

Le sénateur Murray et moi-même avons passé toute la nuit aux négociations du lac Meech, et nous saurons tenir le coup ici.

Permettez-moi de préciser que je n'ai pas entendu le témoignage du ministre, et je ne sais donc pas ce qu'il a dit, mais je serais étonné qu'il ait dit que rien ne peut être décidé d'avance, puisqu'il contredirait alors son propre projet de loi. Ce dernier précise que certaines choses peuvent être décidées d'avance. Le paragraphe 1(4) dit clairement que nous pouvons décider d'avance certaines questions sur lesquelles la population ne pourrait pas déclarer clairement ce qu'elle veut. Il est inexact de dire que rien ne peut être décidé d'avance.

Le sénateur Finestone: Il n'a parlé que des frontières. Rien n'est certain d'avance.

M. Monahan: Je partage cet avis. Toutefois, cela ne nous empêche pas d'établir certains paramètres d'avance, puisque son propre projet de loi précise que certaines choses, dont le libellé de la question, peuvent l'être.

Le Parlement devrait pouvoir dire qu'une majorité simple de 50 p. 100 plus un de ceux qui ont participé au scrutin ne constitue pas une majorité claire, ce qui correspondrait à l'avis de la Cour suprême du Canada. La Cour suprême a affirmé à maintes reprises dans son arrêt qu'une majorité simple, qu'une règle sur la «majorité simple», ou quelque chose de ce genre, est contraire à notre tradition constitutionnelle.

Je ne crois pas que le Parlement doive s'arrêter aux questions de détail, mais plutôt établir quelques grands principes, comme le fait le projet de loi C-20, quant au libellé de la question et au dépôt d'une modification constitutionnelle, comme le dit l'article 3.

J'estime que le projet de loi est lacunaire en ce qu'il n'établit aucun paramètre, ne donne aucun éclaircissement important, quant à la majorité requise. Si le Sénat est tenté de proposer des amendements, j'estime que celui-là devrait l'être.

Le sénateur Finestone: Cela signifie-t-il que le Sénat aurait son mot à dire sur l'établissement de ces grands principes et qu'il aurait un rôle à jouer à l'égard d'un amendement comme celui-ci? Si la Chambre des communes l'agréait et décidait de l'inclure dans le projet de loi, serions-nous alors associés à la discussion sur la clarté de la question ou sur les enjeux?

M. Monahan: À mon sens, le projet de loi ouvre la porte à un rôle pour le Sénat, puisqu'il est mentionné aux articles 1 et 2. Le projet de loi précise que la Chambre des communes doit tenir compte de l'avis du Sénat. Ainsi, le Sénat pourra, et devra, jouer un rôle aux termes du projet de loi. La question est de savoir si le Sénat doit jouer un rôle déterminant. Je vous répondrai, sénateur, que je partage l'avis du gouvernement, à savoir que la réponse à cela est non. Il m'apparaît tout à fait approprié que ce rôle revienne à la Chambre des communes.

Je sais que les sénateurs ne sont peut-être pas du même avis, mais c'est ce que je pense.

Senator Finestone: Do you view the Senate as representative of the regions and the minority communities of this country? Do you not think that as a senator representing a minority in a province, I do have a specific role to play?

Mr. Monahan: I think the Senate has an important and traditional role to play in representing those minorities and regions to which you have referred. With all due respect, senator, I do believe that the House of Commons is the appropriate body to play that determining role. It does not mean that the Senate does not have an important role, but I believe there is a difference between a role and a determining role.

Senator Finestone: Clause 2(3) deals with other views to be considered. It states:

In considering whether there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of a province that the province cease to be part of Canada, the House of Commons shall take into account the views of all political parties represented in the legislative assembly of the province whose government proposed the referendum on secession, any formal statements or resolutions by the government or legislative assembly of any province or territory of Canada, any formal statements or resolutions by the Senate, any formal statements or resolutions by the representatives of the Aboriginal peoples of Canada...

We are number three in a list of four. I do not know how you phrase in legalese the weighting and the acceptance of those views:

...especially those in the province whose government proposed the referendum on secession, and any other views it considers to be relevant.

What about municipalities that have something to say?

Mr. Monahan: I suppose there is nothing prohibiting the House of Commons from considering the views of municipalities, but they are not listed here. I think that the bodies that have been identified here, such as the aboriginal peoples and others, are the appropriate primary bodies whose views ought to be taken into account by the House of Commons on a mandatory basis. I do not know whether the order in which they are listed in this clause is somehow intended to rank them in importance. I am not sure that that follows. It seems to me it is simply a list of the bodies whose views are to be taken into account. I am not sure that I read the Senate as somehow ranking in some particular logical order in relation to those other bodies. I simply did not turn my mind to that particular issue.

The Chairman: Professor Monahan, if you do have further thoughts on that issue, perhaps you would send us a letter.

Senator Grafstein: Professor Monahan, welcome yet again. I am delighted that in response to Senator Furey, you put to bed the foul ball that somehow if the Senate was given a binding role it would be constitutionally inappropriate. My understanding is you are saying that it would be constitutionally fair, except politically

Le sénateur Finestone: Considérez-vous que le Sénat est le représentant des régions et des collectivités minoritaires du pays? Ne croyez-vous pas qu'en ma qualité de sénateur représentant la minorité d'une province, j'ai un rôle précis à jouer?

M. Monahan: Je crois que le Sénat joue un rôle important et traditionnel, qui est de représenter les minorités et les régions que vous avez évoquées. Sauf le respect que je vous dois, sénateur, je crois toutefois que la Chambre des communes est l'entité à laquelle il appartient de jouer ce rôle déterminant. Cela ne signifie pas que le Sénat n'aura pas un rôle important à jouer, mais, à mon sens, il y a une différence entre un rôle et un rôle déterminant.

Le sénateur Finestone: Le paragraphe 2(3) dit quels autres avis doivent être pris en compte. Je vous le lis:

Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires du Canada, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada [...]

Nous sommes troisième sur quatre. Je ne sais pas comment on exprimerait en langage juridique la pondération et l'acceptation de ces avis:

[...] en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Qu'en est-il des municipalités qui auraient quelque chose à dire?

M. Monahan: Je suppose que rien n'interdit à la Chambre des communes de tenir compte de l'avis des municipalités, mais elles ne sont pas mentionnées. Je crois que les entités mentionnées ici, dont les peuples autochtones et d'autres, sont les entités importantes dont les avis doivent être obligatoirement pris en compte par la Chambre des communes. Je ne sais pas si l'ordre dans lequel elles sont énumérées équivaut à un classement selon leur importance. Ce n'est pas une conclusion qui s'impose. Il me semble que c'est tout simplement une liste d'entités dont l'avis doit être pris en compte. Je ne suis pas convaincu d'avoir lu dans ces dispositions que le Sénat occupe logiquement une place donnée par rapport aux autres entités énumérées. Je ne me suis tout simplement pas posé cette question.

La présidente: Monsieur Monahan, si vous avez d'autres idées sur cette question, vous pourriez peut-être nous en faire part dans une lettre.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Monahan, je suis heureux de vous revoir. Je me réjouis que vous ayez, en réponse au sénateur Furey, retiré du jeu cette fausse balle selon laquelle il serait inapproprié au plan constitutionnel de donner au Sénat un rôle contraignant. Si je vous ai bien compris, vous dites que ce serait

you think that the government has made a good decision in excluding the Senate. I took that to be the substance of your evidence.

Mr. Monahan: From a determining role, yes.

Senator Grafstein: Unlike the minister, you feel that there is no constitutional barrier to the Senate playing a determining role.

Mr. Monahan: That is right.

Senator Grafstein: Let us understand the political nature of what you said. We are now talking about a political, not a constitutional judgment. You are saying to us that the executive could fetter its discretion with a binding resolution of the Senate, but it does not have to do so if it chooses not to. It could, if it chose otherwise, appoint a one-man judge to determine whether the question is clear or not. The government could have done that.

Mr. Monahan: Absolutely.

Senator Grafstein: It could have turned to Senator Fraser and said, "As the chairman of this committee, who will pick up a great deal of wisdom from these hearings, you can be the determining judge."

Mr. Monahan: Yes.

Senator Grafstein: Or it could even be me, who am from Ontario. Or we could turn to Chief Justice McLachlin and say, "You can be the sole arbiter of this."

Mr. Monahan: Yes.

Senator Grafstein: Let me turn to Senator Beaudoin's position to see if I can help in understanding that. He says that once the government decided not to make a determination by delegation but to use the legislative actor, suddenly we are in somewhat of a different situation, because conventionally, the legislative process includes both Houses. Let me make my full argument and then you can respond.

At the end of the day, we have a somewhat different problem. If you turn to *Reference Regarding Legislative Authority of Parliament to Alter or Replace the Senate*, which is another advisory opinion, there seems to be a clear decision by the Supreme Court that one federal house should not interfere with the sectional interests of another house. That is to say, the House of Commons should not. I will leave it there if you want to clarify that, because you raised it. Perhaps you can give us some understanding of that decision. It is a reference to the Supreme Court on the powers of Parliament to alter or replace the Senate and deals with the legislative powers. It would be very useful to hear your view on that.

I will not take up the time, Madam Chairman, because the witness does not have that case in front of him and says he would have to hastily review it.

Mr. Monahan: Are you referring to the Upper House reference?

tout à fait en règle au plan constitutionnel, sauf que vous croyez qu'au plan politique le gouvernement a pris la bonne décision en excluant le Sénat. C'est ainsi que j'ai interprété votre témoignage.

M. Monahan: Pour ce qui est d'un rôle déterminant, oui.

Le sénateur Grafstein: Contrairement au ministre, vous pensez qu'il n'y a aucun obstacle constitutionnel à ce que le Sénat joue un rôle déterminant.

M. Monahan: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Essayons de mieux cerner la dimension politique de ce que vous avez dit. Nous parlons maintenant d'un avis politique, et non pas constitutionnel. Vous nous dites que l'exécutif pourrait imposer des limites à son pouvoir discrétionnaire s'il permettait qu'une résolution contraignante vienne du Sénat, mais qu'il n'a pas à le faire s'il ne le souhaite pas. S'il en décidait autrement, il pourrait sans cela nommer un juge qui serait chargé de déterminer si la question est claire ou non. Le gouvernement aurait pu choisir cette option.

M. Monahan: Absolument.

Le sénateur Grafstein: Il aurait pu dire au sénateur Fraser: «Vous qui présidez les travaux de ce comité allez de ce fait acquérir énormément de sagesse, et vous pourrez donc trancher la question.»

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Grafstein: Ou il aurait même pu me choisir, moi, qui suis de l'Ontario. Ou encore il aurait pu dire à la juge en chef McLachlin: «Vous serez seule juge de l'affaire.»

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi maintenant de tenter de mieux comprendre la position du sénateur Beaudoin. Il dit que le gouvernement, ayant décidé de ne pas déléguer le pouvoir de trancher la question, mais d'utiliser plutôt un instrument législatif, nous a placés dans une situation quelque peu différente, puisque, par convention, le processus législatif inclut les deux Chambres. Permettez-moi d'aller au bout de mon argumentation, après quoi vous pourrez répondre.

Au bout du compte, nous avons un problème quelque peu différent. Si vous voulez bien vous reporter à *Reference Regarding Legislative Authority of Parliament to Alter or Replace the Senate*, qui est un autre avis d'experts, il semblerait que la Cour suprême du Canada a clairement jugé qu'une chambre du gouvernement fédéral ne peut s'immiscer dans les intérêts d'une autre chambre. Autrement dit, la Chambre des communes ne devrait pas le faire. Je vous laisse le soin d'apporter des éclaircissements, si vous le souhaitez, puisque vous avez soulevé la question. Vous pourriez peut-être nous aider à mieux comprendre cet arrêt. Il s'agit d'un renvoi à la Cour suprême sur les pouvoirs du Parlement de modifier ou de remplacer le Sénat, et le renvoi traite des pouvoirs législatifs. Ce serait utile d'entendre votre point de vue là-dessus.

Je ne vais pas accaparer le temps du comité, madame la présidente, puisque le témoin n'a pas l'arrêt devant lui et qu'il me dit qu'il lui faudrait le temps de le parcourir rapidement.

M. Monahan: Voulez-vous parler du renvoi sur la Chambre haute?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Monahan: I will respond to that.

Senator Grafstein: I would like you to take a look at that case and then respond to it separately.

What is the government asking for in this bill? What is the product of the decision? Is it a finding by the House of Commons? Is it an order of the House of Commons? Is it a legislative act of the House of Commons? What is this binding opinion that is the product of this legislation? Is it merely a binding opinion, or is it larger than that?

I ask that in this context because the government is pursuing the clarity bill, which I agree with in principle, to generate greater legitimacy with the Canadian public and with the public of the province of Quebec. Its purpose is to give greater legitimacy to the decision-making process of the executive.

What is the legal nature of this product that the government is seeking to levy upon only one house, and which seems to be unconventional, unique, different, and heretofore unheard of in our constitutional history?

Mr. Monahan: Senator, it is always a pleasure to discuss these issues with you because you raise very interesting points. Let me try to deal with them in the order in which you raised them.

First, you say that the Supreme Court of Canada in the Upper House reference of 1980 said that there is equality of houses and so on. That is not what the case said at all. It said that Parliament could not abolish the Senate by ordinary statute, and that it required an enactment of the Parliament of Westminster. It would clearly be unconstitutional for the government to put forward a bill to abolish the Senate or replace it with a house of provinces. They would have to follow sections 41 and 42 of the Constitution Act. That is what was decided in 1980 and is reflected in the amending formula.

This is a different situation. What is the product? It is a resolution of the House of Commons, which is not a bill. You make my own argument, senator, which is that Parliament could have said in Bill C-20 that it will appoint a series of learned people, judges, journalists, senators, a constituent assembly, to make a determination on whether a question is clear. We do not need to go to the House of Commons or the Senate. Do you agree with me there?

Senator Grafstein: Do not take my questions as agreement. I am raising this as a proposition.

Mr. Monahan: You say they could not have done it then?

Senator Grafstein: I am not sure in my own mind whether or not the government can abdicate its function in this particular fashion.

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Monahan: Je peux répondre à la question.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais que vous preniez connaissance du renvoi et que vous répondiez séparément.

Que cherche le gouvernement en proposant ce projet de loi? Quel est le résultat de la décision? Est-ce une décision de la Chambre des communes? Est-ce un ordre de la Chambre des communes? Est-ce un geste législatif de la Chambre des communes? Quel est l'avis contraignant qui sera le résultat de ce projet de loi? Est-ce uniquement un avis contraignant, ou est-ce plus large que cela?

Je pose cette question dans ce contexte parce que le gouvernement tient à aller de l'avant avec le projet de loi sur la clarté, avec lequel je suis d'accord en principe, pour accroître sa légitimité aux yeux de l'opinion publique canadienne et auprès de la population du Québec. Le but du projet de loi, c'est de donner davantage de légitimité aux décisions de l'exécutif.

Quel est le caractère légal de ce produit que le gouvernement tente de faire adopter par une chambre seulement, un produit qui semble si particulier, si différent, et par conséquent sans précédent dans notre histoire constitutionnelle?

M. Monahan: Sénateur, c'est toujours un plaisir de discuter ces questions avec vous, car vous avez des arguments intéressants. Je vais les traiter dans l'ordre dans lequel vous les avez mentionnés.

Premièrement, vous dites que la Cour suprême du Canada, dans le renvoi sur la Chambre haute de 1980, déclarait que les chambres sont égales, et cetera. Ce n'est pas du tout ce que disait la cour. Elle disait que le Parlement ne pourrait pas abolir le Sénat au moyen d'une loi ordinaire, qu'il faudrait pour cela une loi du Parlement de Westminster. Il serait inconstitutionnel que le gouvernement présente un projet de loi pour abolir le Sénat ou pour le remplacer par une chambre des provinces. Le gouvernement devrait appliquer les dispositions des articles 41 et 42 de la Loi constitutionnelle. C'est la décision qui a été rendue en 1980 et dont les effets se manifestent dans la formule d'amendement.

Ce cas-ci est différent. Quel est le produit? Il s'agit d'une résolution de la Chambre des communes, et non pas d'un projet de loi. Vous prouvez mon argument, sénateur, c'est-à-dire que le Parlement aurait pu indiquer dans le projet de loi C-20 qu'il chargera un groupe de citoyens éminents, des juges, des journalistes, des sénateurs, une assemblée constituante, de déterminer si la question est claire. Il n'est pas nécessaire de confier cette tâche à la Chambre des communes ou au Sénat. Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point?

Le sénateur Grafstein: Mes questions ne signifient pas que je suis d'accord avec vous. Je le mentionne à titre de proposition.

M. Monahan: Vous dites que le gouvernement n'aurait pas pu procéder de cette façon à cette étape?

Le sénateur Grafstein: Je ne suis pas certain que le gouvernement puisse abdiquer sa fonction de cette façon.

Mr. Monahan: I believe that the Parliament could have designated some other body to make a finding. That is commonly done in statutes, where persons are designated with certain powers and those determinations are binding on governments.

Is there some reason why they could not then select the House of Commons without also selecting the Senate? I say that the House of Commons may act by resolution without the Senate doing likewise. That is unlike a bill, which the House of Commons may adopt, but which does not become law unless enacted by the Senate. The House may resolve a resolution without the approval of the Senate.

Senator Cools: Is that binding?

Mr. Monahan: No, but you are mistaking the argument. Senators, please, I am only establishing a minimal proposition that the House of Commons may act by resolution and that does not require a resolution of the Senate.

Senator Grafstein: I have no quarrel with that.

Mr. Monahan: The question is, can the Parliament of Canada enact that resolution by statute? We acknowledge that the House of Commons may enact a resolution without the Senate doing likewise.

Senator Grafstein: As may the Senate.

Mr. Monahan: As may the Senate, indeed. The Senate could adopt a resolution on a different subject that is not binding on the executive. However, the question is, could Parliament make it binding by statute? I say it could.

Parliament could say that the Senate will adopt a resolution and make a finding. They could adopt that. In the United States, the Senate ratifies treaties. There would be nothing unconstitutional about saying that the Senate shall make a determination by resolution. I do not think it is right, good policy, or the way we should govern ourselves, but it would not be unconstitutional. Equally, there is nothing unconstitutional or improper in saying that the House of Commons, by resolution, will adopt, and that resolution will be binding. It is appropriate that the House of Commons play a determining role.

Senator Grafstein: Perhaps we could leave it on this basis: I cannot recall any time when the convention, the custom, the uses and the practices of Parliament were so changed by legislation dealing with a fundamental issue that goes to peace, order, and good government; can you?

Mr. Monahan: Senator, there is no practice, usage or historical tradition whereby the Senate has determined by resolution whether a question is clear and made determinations binding on the government, nor is there a tradition of the House of Commons doing that.

In my humble submission, we are not dealing with the traditions. Our history is that Parliament enacts statutes and they are approved by the Senate, House of Commons, and the Queen's representative. In my view, with all due respect, it is mistaken to say that we are departing from custom because we do not have a

M. Monahan: À mon avis, le Parlement aurait pu charger un autre organisme de rendre une décision. Cela se fait couramment dans des lois où l'on confère des pouvoirs à certaines personnes pour qu'elles rendent des décisions qui lient les gouvernements.

Existe-t-il des raisons qui empêcheraient le gouvernement de choisir la Chambre des communes sans choisir également le Sénat? À mon avis, la Chambre des communes peut prendre des mesures par résolution sans que le Sénat en fasse autant. Il en va différemment d'un projet de loi, que la Chambre des communes peut adopter, mais qui ne prend force de loi qu'une fois adopté par le Sénat. La Chambre peut adopter une résolution sans l'approbation du Sénat.

Le sénateur Cools: Cette résolution lie-t-elle le gouvernement?

M. Monahan: Non, mais vous comprenez mal mon argument. J'essaie simplement de faire valoir que la Chambre des communes peut prendre des mesures par résolution sans que cela exige une résolution du Sénat.

Le sénateur Grafstein: Bon, je veux bien.

M. Monahan: Il faut donc se demander si le Parlement du Canada peut adopter une résolution au moyen d'une loi. Nous reconnaissons que la Chambre des communes peut adopter une résolution sans l'approbation du Sénat.

Le sénateur Grafstein: Le Sénat peut en faire autant.

M. Monahan: C'est exact. Le Sénat pourrait adopter une résolution sur un autre sujet qui ne lie pas l'exécutif du gouvernement. Par contre, le Parlement pourrait-il rendre l'application de cette résolution obligatoire au moyen d'une loi? J'estime que oui.

Le Parlement pourrait obliger le Sénat à adopter une résolution et à rendre une décision. Aux États-Unis, le Sénat ratifie les traités. Il ne serait pas inconstitutionnel d'obliger le Sénat à rendre une décision au moyen d'une résolution. Je ne crois pas que ce soit la bonne politique ou que ce soit la bonne façon de nous gouverner, mais ce ne serait pas inconstitutionnel. En outre, il n'y a rien non plus d'inconvenant ou d'inconstitutionnel à ce que la Chambre des communes adopte une mesure par résolution et à ce que la résolution soit exécutoire. La Chambre des communes a parfaitement le droit de rendre des décisions.

Le sénateur Grafstein: Nous pouvons peut-être voir cela sous un angle différent: je ne me souviens pas que les conventions, les usages et les pratiques du Parlement aient jamais été modifiés de cette façon au moyen d'une loi qui porte sur une question fondamentale relevant de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. Cela s'est-il déjà fait?

M. Monahan: Sénateur, il n'existe pas de pratique ou de tradition qui permette au Sénat de déterminer si une question est claire au moyen d'une résolution qui lie le gouvernement. Il n'existe pas non plus de tradition de ce genre à la Chambre des communes.

Je soumets humblement qu'il ne s'agit pas ici de traditions. La pratique a toujours été que le Parlement adopte des lois qui sont ensuite approuvées par le Sénat, la Chambre des communes et le représentant de la reine. À mon avis, il est faux de dire que nous nous écartons de la coutume, puisqu'il n'existe pas de coutume

custom on this. We are trying to establish certain parameters, which is difficult to do. It is courageous of the government to take this initiative, but it is not derogating in my view.

Senator Grafstein: Are you saying that the bicameral nature of the order of government, which delegates powers to the two houses and additional powers of checks and balance to the judiciary, is not relevant to this discussion?

Mr. Monahan: No, I am not saying that.

Senator Grafstein: Professor, you have said that it is inappropriate. That means it is irrelevant.

Mr. Monahan: I am saying that the Senate does have a role as envisaged by Bill C-20, but it is a secondary role.

Senator Grafstein: Madam Chair, it is important, when we are getting to the heart of issues, to pursue a witness in a fair manner to see if we can come to a resolution. I see other members agreeing with me. I do not mean to upset you, Madam Chair, but we are trying to arrive at some consensus on the fundamentals.

The Chairman: A number of senators have fundamentals that they wish to get to, Senator Grafstein.

Senator Grafstein: One last follow-up question.

Professor, I am interested in your political views. Senator Pitfield has said that, in his knowledge and deep experience, this is unique and unheard of in a fundamental way that you have not addressed; that is, the nature of the Parliament and its relationship to the executive as it applies to the Constitution, which involves checks and balances.

I agreed with the minister that the Senate is different from the other house because it acts as a check and balance on the decisions of the other house, as envisaged by the Fathers of Confederation.

Are you saying it is not appropriate in these circumstances, or it is not politically wise to have a check and balance in this circumstance of all circumstances? I cannot follow that.

Mr. Monahan: I agree with Senator Pitfield that this is unprecedented. It is unprecedented for the executive to be bound by statute by a determination of either House, forget about both.

The practice has been that the executive conducts constitutional negotiations and only when it seeks to have the product of those negotiations enacted into law does it come to the legislative bodies.

Therefore, there is a departure here. It is not that the government will not come before the Senate and the House of Commons, because eventually they must if there is to be an amendment. The departure lies in the fact that, before the

dans ce domaine. Nous tentons d'établir des paramètres, et ce n'est pas sans difficulté. C'est une initiative courageuse du gouvernement qui n'a, à mon avis, aucun caractère dérogatoire.

Le sénateur Grafstein: Vous dites donc que le caractère bicaméral de notre gouvernement, qui confère des pouvoirs aux deux Chambres et des pouvoirs supplémentaires de freins et de contrepoids au système judiciaire, n'est pas pertinent dans cette discussion?

M. Monahan: Non, ce n'est pas ce que je dis.

Le sénateur Grafstein: Vous avez pourtant dit que c'était incorrect. Cela signifie que ce n'est pas pertinent.

M. Monahan: Ce que je dis, c'est que le Sénat a un rôle à jouer, comme le prévoit le projet de loi C-20, mais qu'il s'agit d'un rôle secondaire.

Le sénateur Grafstein: Madame la présidente, lorsque nous arrivons au coeur du débat, il est important de poser de bonnes questions au témoin pour voir si nous pouvons trouver une solution. Je vois que d'autres membres sont d'accord avec moi. Je ne veux pas vous contrarier, madame la présidente, mais nous essayons d'en arriver à un consensus sur les questions fondamentales.

La présidente: D'autres sénateurs ont aussi des questions fondamentales à poser, sénateur Grafstein.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de poser une dernière question.

Monsieur, j'aimerais connaître vos opinions politiques. Le sénateur Pitfield a déclaré que d'après ce qu'il sait et d'après son expérience étendue, il s'agit d'une mesure unique et sans précédent, dans un aspect fondamental que vous n'avez pas discuté; il s'agit de la nature du Parlement et de sa relation avec le pouvoir exécutif, dans son application à la Constitution, en ce qui a trait aux freins et contrepoids.

Je suis d'accord avec le ministre lorsqu'il dit que le Sénat est différent de l'autre Chambre, puisqu'il exerce cette fonction de frein et de contrepoids en ce qui a trait aux décisions de la Chambre des communes, comme le souhaitaient les Pères de la Confédération.

Dites-vous que ce rôle ne s'applique pas dans ce cas-ci, qu'il n'est pas sensé, politiquement, d'appliquer des freins et des contrepoids dans cette situation des plus importantes? Je ne comprends pas votre raisonnement.

M. Monahan: Le sénateur Pitfield a raison lorsqu'il dit que c'est une situation sans précédent. Il est sans précédent que l'exécutif soit obligé, par une loi, d'appliquer une décision de l'une ou l'autre Chambre, sans parler des deux.

Généralement, l'exécutif mène des négociations constitutionnelles, et le législateur n'entre en cause que lorsqu'il faut adopter sous forme de loi le produit de ces négociations.

Il y a donc là un écart par rapport à la pratique courante. Ce n'est pas que le gouvernement ne veuille pas consulter le Sénat ou la Chambre des communes; il devra le faire de toute façon s'il doit y avoir un amendement. L'écart tient au fait qu'avant même

negotiations can even commence, they are seeking the determining view of one chamber and not the other, although the Senate will express a view. That is unprecedented. It is both necessary and appropriate, given the challenge that we face as a country.

Senator Joyal: Professor Monahan, I happen to disagree with you on one very essential interpretation of the status of the Senate. To me, the Senate, and senators individually, have a duty to revise legislation or decisions of the government that are binding upon the executive and that may be equivalent to legislation.

Clause 1 of Bill C-20 recognizes that the resolution that is adopted on the first question has a binding effect on the government because it brings the government to the second question. It is equivalent to legislation.

As a senator, I cannot constitutionally vote not to exercise my responsibility to scrutinize and revise a decision taken by the other place.

If I were to do that, the Supreme Court could call me to order and say, "Exercise your duty on this." That is why I feel that clause 1 of the bill is missing the point. As long as it is binding, it is an initiative equivalent to legislation. I therefore have the duty to pronounce on it, and I cannot vote for this bill as it is because I am abandoning my duty as a senator and member of this institution to scrutinize decisions that are binding on the government. That is why I feel one of the essential elements of this bill is at stake. I say to myself, if we are to do something that is useful for the maintenance of the integrity and sovereignty of Canada, let's not take a chance. Let's ask the Senate its opinion and make sure it is in the proper form according to the way the Senate and House of Commons act in terms of legislative matters, which is to concur before giving advice to the Crown. This is essentially where you and I differ on the interpretation of clause 1 of the bill.

That being said, I wish to come back to paragraph 85 of the ruling. I do not read that as you read it. That paragraph states:

The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada.

To me, the sovereignty of Canada, or the perpetuity of Canada, lies in the hands of Canadians. Canadians are the depository of the sovereignty of the nation.

The court continues:

It lies within the power of the people of Canada to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory...

In other words, if the Government of Canada wants to put an end to the sovereignty of the people of Canada on part of its territory, to limit the rights of any Canadian citizens to enjoy their citizenship over all the territory, the government must ask the people of Canada if they wish to surrender that sovereignty.

le début des négociations l'exécutif demande l'opinion d'une des Chambres et non de l'autre, même si le Sénat décide d'exprimer son opinion. C'est cela qui est sans précédent. C'est toutefois une mesure nécessaire et raisonnable, compte tenu du problème auquel le pays doit faire face.

Le sénateur Joyal: Monsieur Monahan, je ne suis pas d'accord avec vous sur un élément essentiel de l'interprétation du statut du Sénat. Pour moi, le Sénat et chaque sénateur ont le devoir d'examiner les lois et les décisions du gouvernement exécutoires pour l'exécutif, qui peuvent équivaloir à des mesures législatives.

Dans l'article 1 du projet de loi C-20, on reconnaît que la résolution adoptée au sujet de la première question devient exécutoire pour le gouvernement, puisqu'elle oriente le gouvernement vers la deuxième question. Cette résolution équivaut à une mesure législative.

En ma qualité de sénateur, je ne peux, de par la Constitution, refuser d'exercer mes fonctions en ce qui a trait à l'examen des décisions prises à l'autre endroit.

Si je refusais d'exercer ces fonctions, la Cour suprême pourrait m'y obliger. C'est pourquoi j'estime que l'article 1 du projet de loi est fautif. Si elle est exécutoire, cette initiative équivaut à une mesure législative. J'ai donc le devoir de l'examiner, et je ne saurais voter en faveur de ce projet de loi, dans sa forme actuelle, car cela équivaldrait à renoncer à mon devoir de sénateur et de membre de cette institution d'examiner les décisions exécutoires pour le gouvernement. C'est pourquoi j'estime qu'un des principaux éléments de ce projet de loi est en jeu. Je me dis qu'il ne faut pas prendre de risque si nous voulons prendre une mesure utile pour le maintien de l'intégrité et de la souveraineté du Canada. Demandons l'avis du Sénat et assurons-nous de le faire selon les règles qui régissent le Sénat et la Chambre des communes en matière législative, règles d'après lesquelles les deux Chambres doivent s'entendre avant de présenter leur opinion à la Couronne. C'est là que nos interprétations de l'article 1 du projet de loi divergent.

Cela dit, permettez-moi de revenir au paragraphe 85 de la décision. Je ne l'interprète pas de la même façon que vous. On dit, dans ce paragraphe:

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada.

Pour moi, la souveraineté et la perpétuité du Canada dépendent des Canadiens. Les Canadiens sont les gardiens de la souveraineté du pays.

La cour dit également:

La population du Canada [...] détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien [...]

Autrement dit, si le gouvernement veut priver la population du Canada de sa souveraineté sur une partie de son territoire, limiter le droit de tous les citoyens canadiens d'exercer leur citoyenneté sur l'ensemble du territoire, il doit d'abord demander à la population si elle souhaite renoncer à cette souveraineté.

I submit to you, sir, that your interpretation of the introductory clause of section 91, that peace, order and good government give a blank cheque to the Government of the Canada to part with that sovereignty, does not concur with what the court said. To me, the court has certainly not gone that far.

If we want to make sure we address the issue of the survival of Canada, why do we not mention in the body of the bill the very principle that you have stated, that the Government of Canada has a duty to uphold the Constitution of Canada, to maintain the sovereignty of its people, and to protect its territorial integrity? That is essentially what we have in the introduction to the Emergencies Act. This is a fundamental obligation of the Government of Canada. If we are to depart from that, let's make sure we understand clearly what we are doing. That is why I feel this bill does not cover the whole of the Supreme Court judgment. Your proposal is a shortcut. It avoids the discussion and the entrenchment of the fundamental principles that are at the basis of our democratic and constitutional order, that the Government of Canada does not have the mandate to dismantle the country. That is what the Prime Minister said. They have interpreted section 91's introductory clause correctly by saying they are to uphold peace, order and good government, which is essentially the survival of the nation. I feel that your proposal today is totally contrary to the essence of the opinion of the Supreme Court of Canada, that is, the maintenance of the sovereignty of the people as stated in the Constitution.

Mr. Monahan: Senator, first of all, let me say I found your speech in the Senate very provocative, very thought-provoking, and one that raised some very important questions. Be that as it may, I do take a different view. Let me speak directly to the points you raise, first to the point of clause 1 of the bill.

You say where there is a binding determination made on the government, that is a legislative act, and you then reason that therefore the Senate must be involved. I say to you, sir, if that is your view, then you will have to revise hundreds of statutes that have been enacted by the Parliament that provide for binding determinations to be made by persons who are not members of the government. I did not come here armed with these statutes, but I would be happy to refer the committee — and I will do so by letter if the committee wishes — to those in which there are determinations made by persons other than members of the government that are binding upon it. That was my argument and that is the example that Senator Grafstein raised. I say that is perfectly permissible. The fact that, by statute, powers are conferred on a body or on a group of persons and that the determinations made by them are binding upon the government does not invoke automatically the Senate. I say that would be a remarkable principle. It would be remarkable if we were to say that the Parliament of Canada could not provide by statute that determinations made by persons other than the government would be binding upon it. I see no reason why we would want to invoke that rule. It is contrary to our practice over many years.

Votre interprétation de la formule introductive de l'article 91, selon laquelle l'expression «la paix, l'ordre et le bon gouvernement» donne carte blanche au gouvernement du Canada pour abandonner cette souveraineté, va à l'encontre de ce qu'a dit la Cour suprême. À mon avis, la Cour suprême n'est certes pas allée jusque-là.

Si nous voulons garantir la survie du Canada, pourquoi ne pas mentionner dans le texte du projet de loi le principe que vous avez énoncé, c'est-à-dire que le gouvernement du Canada a le devoir de protéger la Constitution du Canada, de maintenir la souveraineté de sa population et de protéger l'intégrité de son territoire? C'est ce que l'on dit, en gros, dans la Loi sur les mesures d'urgence. Il s'agit d'une obligation fondamentale du gouvernement du Canada. Si nous nous écartons de cette obligation, nous devons nous assurer de bien comprendre ce que nous faisons. C'est pourquoi j'estime que ce projet de loi ne tient pas compte de l'ensemble du jugement de la Cour suprême. Vous nous proposez un raccourci. Ce raccourci nous permet d'éviter la discussion et l'inclusion de principes fondamentaux qui sont l'assise de notre ordre démocratique et constitutionnel, c'est-à-dire que le gouvernement du Canada n'a pas le pouvoir de démanteler le pays. C'est ce qu'a dit le premier ministre. La Cour suprême a bien interprété la formule introductive de l'article 91 en disant que le gouvernement doit maintenir la paix, l'ordre et le bon gouvernement, ce qui revient à la survie de la nation. Votre proposition d'aujourd'hui va tout à fait à l'encontre de l'esprit de l'opinion de la Cour suprême du Canada, c'est-à-dire le maintien de la souveraineté de la population, tel qu'énoncé dans la Constitution.

M. Monahan: Sénateur, permettez-moi d'abord de dire que j'ai trouvé très intéressant votre discours au Sénat. Ce discours donnait amplement matière à réflexion et soulevait des questions très importantes. Néanmoins, mon opinion diffère de la vôtre. Je vais répondre aux questions que vous avez soulevées, à commencer par l'article 1 du projet de loi.

D'après votre raisonnement, si le gouvernement est lié par une décision, il s'agit d'une mesure législative, et par conséquent le Sénat doit être partie prenante. Si c'est votre opinion, je vous signale que vous devrez examiner des centaines de lois qui ont été adoptées par le Parlement et qui confèrent à des personnes qui ne font pas partie du gouvernement le pouvoir de prendre des décisions exécutoires. Je n'ai pas apporté ces lois avec moi, mais je serais heureux de signaler au comité — dans une lettre, si le comité le souhaite — quelles lois permettent à des personnes qui ne font pas partie du gouvernement de prendre des décisions exécutoires pour le gouvernement. C'est mon argument, et c'est l'exemple qu'a mentionné le sénateur Grafstein. J'avoue que c'est tout à fait admissible. Le fait qu'une loi confère à un organisme ou à un groupe de personnes le pouvoir de prendre des décisions qui lient le gouvernement ne signifie pas automatiquement que le Sénat doit être partie prenante. Ce serait un principe remarquable. Il serait extraordinaire de dire que le Parlement du Canada ne puisse octroyer de tels pouvoirs, au moyen d'une loi, à des gens qui ne font pas partie du gouvernement. Je ne vois pas pourquoi on voudrait invoquer une telle règle. Elle est contraire aux méthodes que nous appliquons depuis bon nombre d'années.

Let me turn to the issue of the sovereignty of the people in paragraph 85. That paragraph must be read, of course, in light of the entire judgment, and indeed in light of the immediately preceding paragraph 84, in which they raised the argument — not made by any of the interveners or parties, but in articles written by various professors, including Professor House, then at the University of Toronto, Professor Fremont of the University of Montreal, and Professor MacLauchlan at the University of New Brunswick — that secession was supra-constitutional, beyond the power of the constitutional amending process, could not be affected under Part V, and that there had to be some other process, perhaps a referendum. That was Professor House's view at least.

I make two points on that. First, I think the Supreme Court clearly rejected that in its judgment. You take a different view, I understand.

Senator Joyal: They clearly refer to a referendum in paragraph 88. Why do you say they excluded it? I can quote it:

Those representatives may, of course, take their cue from a referendum...

Mr. Monahan: Of course they may take their cue from a referendum. There is nothing to prohibit the Government of Canada — or the Government of Quebec — from holding a referendum. Indeed, the preamble to the bill says that a province may consult its people by referendum, and the Government of Canada may equally consult the people of Canada by referendum. However, my point in reference to your argument is this: You initially advanced the view that there was a principle of indivisibility under the Canadian Constitution. However, as I read your speech, sir, it occurred to me that your argument was rather different. You may disagree, but it seemed to me your argument was that Canada is divisible, but that the rule of divisibility is different from the rule that would be recognized by the government. The rule of divisibility that you propose is that there must be a national referendum and it must be approved by a majority in all regions of Canada. Therefore, on that rule, Canada is in fact divisible, but you would establish a different rule, sir. Your rule would require a referendum. I say, that is all well and good, but it was not incorporated into the 1982 constitutional amending formula. It is certainly permissible for the government to hold a referendum. Politicians may take their cue, as the court says, from a referendum, but it is not mandatory. If we are talking about "reading in," as the honourable deputy chairman has said, would it not be a remarkable reading-in for the courts to say not only must there be a national referendum, but there must be majorities in all the regions?

Senator Joyal: Bill C-110 has said that already.

Passons maintenant à la question de la souveraineté de la population, au paragraphe 85. Il faut bien sûr interpréter ce paragraphe en fonction de tout le jugement, et surtout en fonction du paragraphe 84, qui le précède. Dans ce paragraphe, on reprend un argument qui n'est pas mentionné par les intervenants ou les parties mais qui se trouve dans des articles rédigés par divers professeurs, y compris le professeur House, qui était alors à l'Université de Toronto, le professeur Fremont, de l'Université de Montréal, et le professeur MacLauchlan, de l'Université du Nouveau-Brunswick. Cet argument, c'est que la sécession est supraconstitutionnelle, qu'elle dépasse les pouvoirs du processus d'amendement constitutionnel. La sécession ne peut être visée par la partie V, et il faut donc qu'il y ait une autre façon de procéder, peut-être un référendum. C'est du moins l'avis exprimé par M. House.

J'ai deux remarques à faire à ce sujet. Premièrement, j'estime que la Cour suprême a clairement rejeté cet argument dans son jugement. Je crois savoir que vous n'êtes pas du même avis que moi à ce sujet.

Le sénateur Joyal: La Cour suprême mentionne expressément un référendum, au paragraphe 88. Pourquoi dites-vous que ce mécanisme est exclu? Je cite:

Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum [...]

M. Monahan: Bien sûr que le signal peut être donné par un référendum. Rien n'empêche le gouvernement du Canada — ou le gouvernement du Québec — de tenir un référendum. Au contraire, on dit dans le préambule du projet de loi qu'une province peut consulter sa population au moyen d'un référendum, et le gouvernement du Canada peut consulter par ce même moyen la population du pays. Mais voici ce que j'ai à dire au sujet de votre argument: vous dites au départ qu'il existe un principe d'indivisibilité dans la Constitution canadienne. Si j'ai bien lu votre discours, toutefois, il me semble que votre argument est un peu différent. Vous semblez dire que le Canada est divisible, mais que la règle de cette divisibilité est différente de celle que reconnaîtrait le gouvernement. D'après la règle de divisibilité que vous proposez, il doit y avoir un référendum national, et la division doit être approuvée par une majorité, dans toutes les régions du Canada. Le Canada est donc divisible, mais vous créez une règle différente. D'après votre règle, il faut tenir un référendum. C'est très bien, mais cela ne fait pas partie de la formule de modification constitutionnelle de 1982. Il est certain que le gouvernement peut tenir un référendum. Comme la Cour suprême l'a dit, le signal peut être donné par un référendum, mais ce n'est pas obligatoire. S'il s'agit d'une «interprétation», comme l'a dit l'honorable vice-président, ne s'agirait-il pas d'une interprétation extraordinaire si les tribunaux disaient que non seulement il faut tenir un référendum national, mais aussi qu'il faut obtenir le consentement de la majorité dans toutes les régions?

Le sénateur Joyal: C'était déjà prévu dans le projet de loi C-110.

Mr. Monahan: This is being proposed not as a statute, but as a rule of the Constitution as interpreted by the courts. There would be nothing wrong if we wished to put that in our Constitution, but I am suggesting that would be serious judicial activism, would it not? The Constitution makes no express provision for referenda. The court says in paragraph 87 that the Constitution does not address the use of a referendum procedure. It is not required, in my submission, and a fair reading of the Supreme Court judgment indicates that the court does not accept the view that you have put forward.

Senator Joyal: The court has not ruled it out. The court says that it belongs to the political actors to decide from where they will get their cue. I submit to you that the present government has introduced legislation, namely Bill C-110, that provides specifically for regional majorities before the government initiates a resolution. The government has bound itself even more than the court advised. The court had Bill C-110 before them when they pronounced in 1998. They did not say, "We must set aside Bill C-110, which prevents the government from introducing a resolution." Parliament would not vote on that unless there were majorities throughout five regions of Canada.

If we are to craft the best bill possible that will ensure that we maintain the continuity of this country and that will allow Canadians to enjoy their citizenship throughout the country, it is in our capacity as Parliament to introduce elements that would prevent the government of the day from rushing, as you said, to change the already existing bill without consulting the Canadian people. I am telling you that the Supreme Court has never said that it is impossible and unconstitutional. The court knew it was possible for the Government of Canada to do so.

Mr. Monahan: You have shifted your argument. You have raised a different argument, with all due respect. You have suggested that the court did not rule out the possibility of requiring a referendum by statute, as we had in Bill C-110. Of course, Bill C-110 does not require a referendum or a majority. It requires the approval of certain provinces, but does not speak to the manner in which that approval will be obtained. That is a mere detail, because your argument is different. Your argument is that the court does not rule out the possibility of Parliament, by statute, requiring a referendum. I agree with you that the court does not rule that out. However, neither does it require that that be done.

Senator Grafstein has asked for my political views. I do not think that we would want a situation in which referendum results in one province supported secession by a clear majority, for example, the Province of Quebec, but other provinces voted against it. That would be a recipe for impasse, and I do not think that would be advisable. That is irrelevant to this debate because you have now shifted your argument.

Senator Joyal: I have not shifted my argument.

M. Monahan: Il n'est pas prévu d'inclure cette disposition dans une loi, mais dans une règle de la Constitution à interpréter par les tribunaux. Il n'y aurait rien de mal à prévoir ce genre de chose dans notre Constitution, mais j'estime que cela équivaudrait à une intervention judiciaire grave, n'est-ce pas? La Constitution ne prévoit pas de façon expresse la tenue de référendums. La cour stipule au paragraphe 87 qu'il n'est pas question dans la Constitution du recours au processus référendaire. Ce n'est pas nécessaire, à mon avis, et si l'on comprend bien la décision de la Cour suprême, on constate que celle-ci n'accepte pas l'opinion que vous avez avancée.

Le sénateur Joyal: La cour ne l'a pas rejetée. Elle déclare qu'il appartient aux acteurs politiques de décider sur quels éléments s'appuyer pour agir. À mon avis, le gouvernement actuel a proposé le projet de loi C-110, qui prévoit précisément des majorités régionales avant que le gouvernement ne propose une motion. Le gouvernement s'est lié les mains encore plus que ne le recommandait le tribunal. Lorsqu'elle a rendu sa décision en 1998, la cour était saisie du projet de loi C-110. Elle n'a pas déclaré qu'il fallait laisser de côté le projet de loi C-110, qui empêche le gouvernement de proposer une résolution. Le Parlement ne se prononcera pas sur cette question tant qu'il n'y aura pas de majorité dans les cinq régions du Canada.

Si nous voulons concevoir le meilleur texte de loi possible pour garantir le maintien de l'unité de notre pays et pour permettre aux Canadiens de jouir de leur citoyenneté dans toutes les régions du pays, le Parlement a les moyens de proposer des dispositions qui empêcheront le gouvernement du jour de se précipiter, comme vous l'avez dit, en vue de modifier le projet de loi qui existe déjà sans consulter au préalable les Canadiens. Je vous affirme que la Cour suprême n'a jamais dit que c'est impossible et inconstitutionnel. Elle savait qu'il était possible au gouvernement du Canada d'agir ainsi.

M. Monahan: Vous ne tenez plus tout à fait le même discours. Soit dit en toute déférence, vous avez soulevé un argument différent. Vous avez dit que la cour n'a pas rejeté la possibilité d'exiger la tenue d'un référendum dans la loi, comme c'était prévu dans le projet de C-110. Il va sans dire que ce dernier n'exige pas la tenue d'un référendum ou la présence d'une majorité. Il exige l'approbation de certaines provinces, mais ne fait pas mention de la façon d'obtenir cette approbation. C'est un petit détail, car votre argument est différent. Vous dites que la cour n'exclut pas la possibilité pour le Parlement d'exiger la tenue d'un référendum en vertu de la loi. Je conviens avec vous que la cour n'exclut pas cette possibilité. Toutefois, elle n'exige pas non plus que cela se fasse.

Le sénateur Grafstein m'a posé une question au sujet de mes opinions politiques. À mon avis, il n'est pas souhaitable que les résultats d'un référendum tenu dans une province appuient la sécession en vertu d'une majorité nette, par exemple dans la province de Québec, alors que les autres provinces ont voté contre. Ce serait aller droit à l'impasse, et je ne pense pas que ce soit souhaitable. Cela est sans rapport avec la discussion d'aujourd'hui, car vous tenez maintenant un autre discours.

Le sénateur Joyal: Non, je n'ai pas changé de discours.

Mr. Monahan: With respect, senator, you have. You have now said that it would be permissible for Parliament to enact such a measure. I agree that it would be permissible, but it is not required. The Supreme Court says clearly that the legislatures could enact constitutional amendments and there is no necessity to consult through a referendum under the existing Constitution.

Senator Taylor: I am not a lawyer, but at times this reminds me of a Gilbert and Sullivan opera.

You state in paragraph 2.10 of your submission that "The Parliament and government of Canada have always regarded themselves as duty bound to act in conformity with the advice of the Supreme Court of Canada, and this is the rule that should apply here." You are making lots of assumptions here.

Does Canada slavishly follow the advice of the Supreme Court? Does the U.S. do the same? Does the U.K.? In other words, how knowledgeable or how necessary is the Supreme Court of Canada?

Mr. Monahan: One of the great things about Canada is that we, as you say, "slavishly" follow the courts. When the courts issue an order, governments follow it. Thank goodness!

Senator Taylor: This is advice.

Mr. Monahan: We have had reference advisory opinions from the Supreme Court of Canada since 1892 and the government has always followed them. There is no instance, in over 100 years of such advisory opinions, in which they have not been followed. The United States does not have advisory opinions and that is fine. If we do not wish to have advisory opinions, the government need simply not seek them. However, the government chooses to obtain advisory opinions from time to time, and when it does so it does not say, "We only follow the advice if we like it." The Government of Canada does not do that, and thank goodness for it.

Senator Cools: Professor, you have raised many interesting questions and there are dozens of things I would like to ask you to comment on. One would be Mr. Trudeau's latterly opinion of the Supreme Court of Canada's advisory opinion back in 1981. I will try to get to that later.

My question to you flows from paragraph 2.3 of your notes. This issue of the prerogative powers of the executive is continually being recycled. It is a recurring or a constant theme that will not go away. Today, I asked the minister what that prerogative was and he did not seem to know. You are a gentlemen who is very conversant with these matters, so I shall try the question on you.

The prerogatives of the government or the prerogatives of the Crown, however you want to name them, are known to us. They are not new; they are the oldest form of law. Could you list the prerogatives for me and identify by name the particular prerogative that allows the government of this country to negotiate a secession?

M. Monahan: Je pense que si, sénateur. Vous venez de dire qu'il serait possible au Parlement d'adopter une telle mesure. Je conviens que ce serait possible, mais ce n'est pas nécessaire. La Cour suprême stipule clairement que les assemblées législatives pourront adopter des modifications constitutionnelles, et il n'est pas nécessaire de procéder à des consultations par voie de référendum aux termes de la Constitution actuelle.

Le sénateur Taylor: Je ne suis pas avocat, mais ce genre de discussions me rappelle à l'occasion un opéra de Gilbert et Sullivan.

Vous dites au paragraphe 2.10 de votre exposé que le Parlement et le gouvernement du Canada se sont toujours considérés comme dans l'obligation d'agir conformément à l'avis de la Cour suprême du Canada, et que c'est la règle qui devrait s'appliquer en l'occurrence. Vous faites toutes sortes d'hypothèses.

Le Canada suit-il servilement les conseils de la Cour suprême? Les États-Unis font-ils de même? Ou le Royaume-Uni? En d'autres termes, quelle est la compétence ou l'utilité de la Cour suprême du Canada?

M. Monahan: Ce qu'il y a de formidable dans notre pays, c'est que, comme vous le dites, nous suivons «servilement» l'avis des tribunaux. Quand ces derniers émettent une ordonnance, les gouvernements les respectent, Dieu merci!

Le sénateur Taylor: Il s'agit ici de conseils.

M. Monahan: La Cour suprême du Canada nous donne des avis consultatifs par renvois depuis 1892, et le gouvernement les a toujours suivis. Au cours des 100 ans où la cour a fourni de tels avis consultatifs, ces derniers ont toujours été suivis. Les États-Unis n'ont pas de système d'avis consultatifs, et c'est très bien. Si le gouvernement ne souhaite pas obtenir d'avis consultatifs, il n'a qu'à ne pas les demander, tout simplement. Toutefois, le gouvernement décide de temps à autre d'obtenir des avis consultatifs, et lorsque c'est le cas, il ne dit pas: «Nous ne suivrons le conseil que s'il nous convient.» Le gouvernement du Canada n'agit pas ainsi, Dieu merci!

Le sénateur Cools: Monsieur, vous avez soulevé de nombreuses questions intéressantes, et j'aimerais vous demander votre avis sur une foule de choses. Il y a notamment l'opinion exprimée dernièrement par M. Trudeau à l'égard de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada en 1981. J'y reviendrai plus tard.

Ma question découle du paragraphe 2.3 de votre exposé. La question de la prérogative de l'exécutif revient continuellement sur le tapis. C'est un thème permanent qui n'est pas près de disparaître. Aujourd'hui, j'ai demandé au ministre quelle était cette prérogative, et il ne semblait pas le savoir. Vous êtes un homme très versé dans cette matière, et je vais donc essayer de vous poser la question.

Nous connaissons les prérogatives du gouvernement ou les prérogatives de la Couronne, selon la façon dont on veut les appeler. Elles ne sont pas nouvelles et constituent la forme de droit la plus ancienne. Pourriez-vous énumérer ces prérogatives et préciser celle qui permet au gouvernement du pays de négocier une sécession?

Mr. Monahan: Dean Hogg and I are completing a book on the prerogatives of the Crown. I believe that he will be here next week.

There is no simple definition of the prerogative. It is the residual power of the Crown to enter into negotiations with other governments with respect to constitutional change. That is the particular prerogative at issue here.

Senator Cools: What is it called?

Mr. Monahan: It is difficult to answer because it is a residual of power that existed in the Middle Ages when the king ruled through the prerogative. You really do not want to get into it. This is why I was smiling; you really do not.

Senator Cools: I assure you I am not a lawyer so you need not give me as much explanation. The prerogatives are very definite powers that can be identified?

Mr. Monahan: No. There are certain types of powers that have been recognized by the courts. Therefore, where court decisions have defined prerogatives, we know them, but there are undefined ones that have never been the subject of judicial interpretation or of statute.

Senator Cools: I am only asking about one prerogative, not all.

Mr. Monahan: There is no specific name.

Senator Cools: I am asking you for that prerogative under which a government can negotiate a division, a partition, a disunion of the country, whatever you want to call it. I am asking you to identify that prerogative.

Mr. Monahan: I have already identified it as the prerogative to enter into negotiations with other governments.

Senator Cools: Very well. Suppose I were to tell you that there is no such prerogative?

Mr. Monahan: The Supreme Court of Canada has said that there is an obligation to negotiate secession.

Senator Cools: That brings me to my next question.

Mr. Monahan: I do not see how you can maintain the power does not exist when it has been explicitly recognized by the Supreme Court of Canada.

Senator Cools: When you say there is a prerogative to negotiate with governments, are you talking about foreign governments?

Mr. Monahan: No. The Supreme Court of Canada refers to negotiations between the Government of Quebec and the governments of the other provinces. Your view, Senator Cools, is that this power may not exist. How then could the Government of Canada act in accordance with the decision of the Supreme Court of Canada?

M. Monahan: M. Hogg et moi-même sommes en train de terminer un ouvrage sur les prérogatives de la Couronne. Je crois savoir qu'il doit témoigner la semaine prochaine.

Il n'existe pas de définition simple de la prérogative. Il s'agit du pouvoir résiduel qui permet à la Couronne d'entamer des négociations avec d'autres gouvernements en ce qui a trait à une modification constitutionnelle. C'est la prérogative qui est en jeu en l'occurrence.

Le sénateur Cools: Comment s'appelle-t-elle?

M. Monahan: Il est difficile de répondre à cette question, car c'est un pouvoir résiduel qui existait au Moyen Âge, à l'époque où le roi régnait grâce à la prérogative royale. Il vaut mieux ne pas se lancer dans les détails. C'est pourquoi je souriais; croyez-moi, il vaut mieux s'abstenir.

Le sénateur Cools: Je peux vous donner l'assurance que je ne suis pas avocate, et vous n'aurez donc pas à me fournir autant d'explications. Les prérogatives sont des pouvoirs très précis qui peuvent être reconnus comme tels?

M. Monahan: Non. Il existe certaines sortes de pouvoirs qui ont été reconnus par les tribunaux. Par conséquent, lorsque la jurisprudence a défini les prérogatives, nous les connaissons, mais il y en a d'autres qui ne sont pas définies, car elles n'ont jamais fait l'objet d'une interprétation judiciaire ou d'une loi.

Le sénateur Cools: Je vous pose la question au sujet d'une seule prérogative, et non pas de la totalité.

M. Monahan: Elle ne porte pas de nom précis.

Le sénateur Cools: Je vous demande de m'expliquer la prérogative grâce à laquelle un gouvernement peut négocier une sécession, une partition, le démembrement du pays, quel que soit le nom qu'on lui donne. Je vous demande de me nommer cette prérogative.

M. Monahan: J'ai déjà dit qu'il s'agit de la prérogative qui permet à la Couronne d'entamer des négociations avec d'autres gouvernements.

Le sénateur Cools: Très bien. Supposons que je vous dise qu'il n'existe pas de prérogative de ce genre?

M. Monahan: La Cour suprême du Canada a dit que le gouvernement est obligé de négocier la sécession.

Le sénateur Cools: Ce qui m'amène à la question suivante.

M. Monahan: Je ne comprends pas comment vous pouvez dire que ce pouvoir n'existe pas alors qu'il a été reconnu explicitement par la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Cools: Lorsque vous dites qu'il existe une prérogative visant la négociation avec des gouvernements, parlez-vous de gouvernements étrangers?

M. Monahan: Non. La Cour suprême du Canada fait allusion à des négociations entre le gouvernement du Québec et les gouvernements des autres provinces. Vous jugez, sénateur Cools, que ce pouvoir n'existe peut-être pas. Si c'était le cas, comment le gouvernement du Canada pourrait-il se conformer à l'arrêt de la Cour suprême du Canada?

Senator Cools: My view is that if there is a law, you can identify it and tell me what it is. Then we would not have to guess. We would know. It would be tangible and we could refer to it.

Mr. Monahan: The prerogative does not exist through statute. It is a common-law power and is not defined in any statute.

Senator Cools: Precisely. That is why it is called a prerogative. It is the law of prerogative. That is why it is not in statute. I was trying to identify —

The Chairman: Senator Cools —

Senator Cools: This is very important.

The Chairman: Everyone's questions are very important.

Senator Cools: We must decide how this committee will handle these concerns.

The Chairman: Might I make a suggestion? If you would like to draw up a list of questions, I would be glad to communicate them to anyone you wish.

Senator Cools: I would like to put these questions because this entire bill has been framed on a reliance on the prerogative. The leaders have told us that. The government has told us that the entire bill has been drafted and is relying on this prerogative to negotiate secession. The government can do that without any of us.

I would like to find out what this prerogative is. The Leader of the Government in the Senate will not tell us. The minister will not tell us. Now the professor says that he cannot tell us.

The Chairman: He has answered the question twice.

Senator Cools: No, he has not told us what the prerogative is. These prerogatives have names. They are laws. This is not a mystical set of things. It is a set of laws. It goes to the heart of the bill before us.

The Chairman: Senator Cools, you have asked the question twice. While Professor Monahan's answer may not be to the liking of some senators, it is his answer and he has given it twice.

Mr. Monahan: The Supreme Court of Canada has now expressly identified the obligation to negotiate secession after a clear majority on a clear question. To that extent, it has now clearly identified that as an aspect of the prerogative.

That is how we define certain aspects of the prerogative that previously may not have been clear or perhaps non-existent in this case. Now we have a Supreme Court of Canada decision, just as in other decisions the court recognizes certain prerogative powers of the Crown.

Le sénateur Cools: À mon avis, s'il existe une loi, vous pouvez la nommer. À ce moment-là il ne nous serait plus nécessaire de deviner. Nous le saurions. Il s'agirait de quelque chose de tangible, un document auquel nous pourrions nous référer.

M. Monahan: Cette prerogative n'est pas assurée par des lois. Il s'agit d'un pouvoir découlant de la common law qui n'est pas défini dans les lois.

Le sénateur Cools: Justement. C'est justement pourquoi on appelle cela une prerogative. Il s'agit du droit associé à la prerogative. C'est pourquoi cela ne figure pas dans les lois. J'essayais d'identifier...

La présidente: Sénatrice Cools...

Le sénateur Cools: Mais c'est très important.

La présidente: Les questions de tous les sénateurs sont très importantes.

Le sénateur Cools: Nous devons décider comment le comité se penchera sur ces préoccupations.

La présidente: Puis-je faire une suggestion? Si vous voulez préparer une liste de questions, je serai heureuse de la transmettre à ceux à qui vous voulez bien les adresser.

Le sénateur Cools: J'aimerais poser ces questions, parce le projet de loi repose en fait sur la prerogative. Les leaders nous l'ont dit. Le gouvernement nous a bien dit que le texte entier du projet de loi repose justement sur cette prerogative de négocier la sécession. Le gouvernement peut le faire sans nous.

J'aimerais justement comprendre ce qu'est cette prerogative. Le leader du gouvernement au Sénat ne veut pas nous le dire. Le ministre non plus. Et le professeur nous dit aussi qu'il ne peut pas nous le dire.

La présidente: Il a répondu à la question à deux reprises.

Le sénateur Cools: Non, il ne nous a pas dit quelle est justement cette prerogative. Ces prerogatives ont un nom. Il s'agit de lois. Il ne s'agit pas simplement d'éléments mystiques. Il s'agit d'une série de lois. Et c'est le coeur même du projet de loi dont nous sommes saisis.

La présidente: Sénatrice Cools, vous avez posé la question à deux reprises. La réponse de M. Monahan ne convient peut-être pas à certains sénateurs, mais c'est sa réponse, et il l'a donnée deux fois.

M. Monahan: La Cour suprême du Canada a identifié expressément l'obligation de négocier la sécession une fois qu'on aura obtenu une majorité claire sur une question claire. La Cour suprême a donc clairement identifié qu'il s'agit là d'un des aspects de la prerogative.

C'est justement comment nous définissons certains aspects de la prerogative qui n'ont peut-être pas été clairs ou qui n'existaient peut-être pas auparavant dans ce cas-ci. Nous avons dorénavant un arrêt de la Cour suprême du Canada, qui dans le cas qui nous occupe, comme dans d'autres affaires, a reconnu certaines prerogatives de la Couronne.

Senator Cools: This is the first time then that this court has defined a royal prerogative? This is the first time in the history that the court has defined it?

Mr. Monahan: No.

Senator Cools: Yes, it would be.

Mr. Monahan: I am sorry.

Senator Cools: Let's go on to the central point. There is a principle that asserts that the sovereign ought not be deceived about the character of any bill or measure that the sovereign is asked to approve by Royal Assent. Is that not true?

Mr. Monahan: I am not sure I understand that question. Under what circumstances would the sovereign be deceived? Do you mean that the clerk may put forward a bill saying that this bill provides X, but in fact it provides Y and the government may be deceived? Yes, that would certainly be improper.

Senator Cools: Thankfully, clerks do not put forward any bills. Only members do.

Mr. Monahan: For signature? Go ahead.

Senator Cools: The government has told us that it can do quite what it likes, subject only to the House of Commons, because the House of Commons alone is the house of confidence. Do you agree with that proposition?

Mr. Monahan: Do I agree that the government has put forward that view? I believe I read that in Mr. Dion's written statement, but I did not hear his oral testimony.

Senator Cools: The government tells us that it is subject only to the approval of the House of Commons in confidence. That fact allows it to exclude the Senate by final determination, by resolution of the House of Commons, on the question of clarity.

If the government does not need the Senate in terms of that resolution, or in terms of any resolution, because the House of Commons is the confidence house, why then does the government need a bill to exclude the Senate? If, by the government's own definition, it does not need the Senate at all, then why does it need a bill to exclude the Senate?

Mr. Monahan: The purpose of the bill is not to exclude the Senate. You have mistaken the purpose of the bill. The purpose of the bill is to constrain the government from entering into negotiations unless certain preconditions are met. That purpose is achieved precisely by Bill C-20.

Senator Cools: That is what I was hoping you would say. Would I be right then in saying to you that the real purpose of Bill C-20 is, in point of fact, to create a prerogative that does not now exist? That is, the prerogative of a government negotiating secession?

Mr. Monahan: No.

Le sénateur Cools: C'est donc la première fois que la Cour suprême a défini une prerogative royale? C'est la première fois de notre histoire que la cour l'a définie?

M. Monahan: Non.

Le sénateur Cools: Mais oui.

M. Monahan: Je m'excuse.

Le sénateur Cools: Passons donc à l'élément central. Un principe stipule qu'il ne faut pas tromper le souverain sur le caractère d'un projet de loi ou d'une mesure qu'on lui demande d'approuver par la sanction royale. N'est-ce pas exact?

M. Monahan: Je ne sais pas si j'ai bien compris. Dans quelles circonstances pourrait-on tromper le souverain? Voulez-vous dire que le greffier pourrait présenter un projet de loi disant qu'il vise à assurer quelque chose alors que ce n'est pas vrai et qu'on tromperait ainsi le gouvernement? Cela serait certainement inacceptable.

Le sénateur Cools: Fort heureusement, les greffiers ne proposent pas de projets de loi; seuls les sénateurs ou les députés peuvent le faire.

M. Monahan: Mais pour qu'ils soient signés! Allez-y.

Le sénateur Cools: Le gouvernement nous a dit qu'il peut faire comme bon lui semble, et qu'il ne doit rendre des comptes qu'à la Chambre des communes, parce que cette dernière est la seule Chambre habilitée à prendre un vote de confiance. Êtes-vous d'accord?

M. Monahan: Voulez-vous savoir si je reconnais que le gouvernement a émis cette opinion? Je crois que je l'ai lue dans le document présenté par M. Dion, mais je n'ai pas entendu son exposé.

Le sénateur Cools: Le gouvernement nous dit que seule l'approbation de la Chambre des communes est nécessaire, puisqu'il s'agit de la seule Chambre habilitée à prendre un vote de confiance. Il peut donc exclure le Sénat, par une résolution de la Chambre des communes, en ce qui a trait à la clarté.

Si le gouvernement n'a pas besoin de l'approbation du Sénat, que ce soit pour cette résolution ou une autre, parce que la Chambre des communes est la seule Chambre habilitée à prendre un vote de confiance, pourquoi le gouvernement a-t-il besoin d'un projet de loi pour exclure le Sénat? Si, de par la définition même du gouvernement, il n'a pas du tout besoin du Sénat, pourquoi a-t-il besoin d'un projet de loi visant à exclure le Sénat?

M. Monahan: Ce projet de loi n'a pas pour objet d'exclure le Sénat. Vous avez mal compris son objet. Le projet de loi a pour objet d'empêcher le gouvernement de participer à des négociations si certaines conditions préalables ne sont pas respectées. C'est ce que vise le projet de loi C-20.

Le sénateur Cools: C'est justement ce que j'espérais que vous diriez. Aurais-je donc raison de vous dire que l'objectif réel du projet de loi C-20 est, en fait, de créer une prerogative qui n'existe pas actuellement? C'est-à-dire la prerogative d'un gouvernement négociant la sécession?

M. Monahan: Non.

Senator Cools: That is why the bill is needed?

Mr. Monahan: No, it is exactly the opposite. It is to limit a prerogative that would otherwise be subject to the discretion of the government alone and subject to the obligations in the secession reference. The purpose is one for which Parliament has often enacted laws — to limit the prerogative. The prerogative is this power possessed by the king or queen from the Middle Ages. Parliament subjects the prerogative to limits. That is precisely the purpose of Bill C-20, in my view.

Senator Banks: I am in awe of your encyclopaedic knowledge. I am also not a lawyer. Otherwise, I would not have the temerity to argue with you as I am about to do.

People in favour of this bill in its present form, of whom there are not many, argue on two sides of the fence. One argument says this is just a matter of housekeeping and we therefore ought not to be particularly concerned. A second argument says the bill is unprecedented and the government is therefore freed from the tradition and the common practice of referring matters of import for the approval of the Senate.

You have mentioned that there are many bills in which the Government of Canada has derogated determining responsibilities to others, by which they are then bound. You also said that this bill should be intended to protect the question, which we all hope we will never see, from the accidents of electoral politics and should be given the benefit of a degree of continuity.

It seems to me that all of those things would argue that the Senate ought to be involved in this question rather than it ought not to be. All of the other examples, the nice, legal arguments that cite precedents that such and such does not have to happen, are very nice, and I am sure that they have legal precedent to back them up, but no other question, I do not believe, certainly no question like this, has ever come before Parliament or the government or the Senate or the House of Commons by itself before. This is unique. The determining question here ought not to be, "May the government do this?" or "May the government and the House of Commons do this?" or "May anybody by themselves do it outside of normal practice?" Rather, the determining question should be, "Should the government do this? Should the House of Commons be the only determining house in this question?"

That is my first observation, with which you might want to argue, and you have already commented on it a great deal.

My second question is one of instruction, and it has been referred to by Senator Joyal. The Supreme Court seemed to go to great pains not to use the word "legal" in front of the word "obligation." A little later on, it went to great pains to say that the distinction must be made between legality on one hand and

Le sénateur Cools: Pourquoi a-t-on donc besoin de ce projet de loi?

M. Monahan: Justement, c'est la situation contraire. Ce projet de loi vise à limiter une prérogative qui, si ce n'était de ce projet de loi, serait assujettie au pouvoir discrétionnaire du gouvernement seulement, et aux obligations associées au renvoi relatif à la sécession. En fait, c'est d'ailleurs une raison pour laquelle le Parlement a souvent adopté des lois — pour limiter les prérogatives. La prérogative est le pouvoir dont jouit le roi ou la reine depuis le Moyen Âge. Le Parlement impose des limites à cette prérogative. C'est justement l'objet visé par le projet de loi C-20, à mon avis.

Le sénateur Banks: Je suis franchement impressionné par vos vastes connaissances. Je ne suis pas avocat. Si je l'étais, je n'aurais jamais la témérité de débattre avec vous comme je suis sur le point de le faire.

Ceux qui appuient le libellé actuel du projet de loi, et ils ne sont pas très nombreux, défendent le pour et le contre de la même question. D'un côté ils disent qu'il ne s'agit là que d'une affaire courante et qu'il n'y a pas vraiment lieu de s'inquiéter. De l'autre ils disent que le projet de loi est une mesure sans précédent et que le gouvernement n'est donc pas lié par la tradition et la pratique qui veulent que l'on renvoie les questions importantes au Sénat pour qu'il les approuve.

Vous avez signalé que dans nombre de projets de loi le gouvernement du Canada a laissé d'autres personnes déterminer les responsabilités, des responsabilités qui le lient par la suite. Vous avez également signalé que le projet de loi dont nous sommes saisis devrait viser à protéger la question — une question qui, nous l'espérons, ne sera jamais posée — des influences politiques et qu'il devrait donc être caractérisé par une certaine continuité.

Je crois que c'est justement pour ces raisons que le Sénat devrait avoir voix au chapitre. Tous les autres exemples, ces beaux arguments juridiques qui citent des précédents indiquant que de telles choses ne devraient pas se produire, sont bien présentés, et je suis convaincu qu'ils ont des fondements juridiques solides, mais à mon avis aucune autre question, certainement aucune question de ce genre, n'a jamais été présentée au Parlement, ou au gouvernement, ou au Sénat ou à la Chambre des communes. Il s'agit là de circonstances uniques. Il ne faudrait donc pas se demander: «Le gouvernement peut-il faire ceci?» ou «Le gouvernement et la Chambre des communes peuvent-ils faire ceci?» ou «Peut-on déroger à la façon normale de faire les choses?», mais plutôt «Le gouvernement devrait-il faire ceci? La Chambre des communes devrait-elle être la seule Chambre qui a voix au chapitre dans cette affaire?»

C'est mon premier commentaire, auquel vous voudrez peut-être répondre, et en fait vous avez déjà fait beaucoup de commentaires sur des questions de ce genre.

Ma deuxième question porte sur les directives, une question qu'a déjà abordée le sénateur Joyal. La Cour suprême semble avoir fait des pieds et des mains pour ne pas faire suivre le terme «obligation» du terme «légale». En fait, la Cour suprême a signalé qu'il fallait faire une distinction entre la légalité et la légitimité. Je

legitimacy on the other. I am asking this because I am a neophyte. What is the nature of that definition?

My third question is the one that has been referred to by Senator Grafstein. What would be your view hypothetically if the Senate were to say in the case of this question, as it did in the case of the NAFTA, that, in its view, the government as it is presently constituted does not have a mandate to negotiate a question of this import and that the government ought to obtain such a mandate in order to proceed to negotiating the dissolution of the country?

I ask that question only because I do not expect, however long I might sit here, that I will ever hear a question as important as the one that we all hope will never show up.

Mr. Monahan: Let me deal with the third question first, because it is an interesting question, slightly different than the others. I think you were referring there to the 1988 decision respecting the Free Trade Agreement, not NAFTA, but the Canada-U.S. Free Trade Agreement. There, the situation was that Mr. Turner announced at that time that the Senate, of which the Liberal Party had majority, would not enact a bill to implement the NAFTA. Therefore, the role of the Senate was to be called upon to enact into law a statute giving effect to a bill.

Was the Senate required to make a ruling as to whether the government can enter into negotiations? No. Did the Senate determine or pass judgment upon whether proposals had been clear or whether various preconditions had been met before negotiations were conducted? No. The Senate was asked, as it has always been in our system, to enact a statute. When it was called upon to do so, it declined because it said it did not believe there was a mandate. What would be the case here? Exactly the same.

At the time at which an amendment would be sought to effect the secession of a province, a resolution would be introduced in the Senate and the House of Commons in accordance with the provisions of Part V. The Senate would only have a suspensive veto, but the Senate could take the view that it would not pass the measure at that time, exactly the way it did in 1988. Nothing would change. There would be no breach. Nothing would change in the traditions of the Senate. In 1988, the Senate was not called upon to approve the negotiations of Mr. Reisman. Mr. Reisman did not come in and have a determination made by the Senate.

Senator Banks: Is this the same kind of thing? I do not think it is.

Mr. Monahan: I say that in this case it is not exactly the same kind of thing. Because of the precedent nature of this, it is not housekeeping. The government has seen fit to introduce a bill that would call upon the House to make this ruling in advance. I say that there is no reason why the government should not do that. Indeed, it is a positive development that they should do that because then we will hear from the opposition parties and they will participate in that debate. All members of Parliament who are elected will have a voice in making a determination of whether there is a clear question.

pose cette question parce que je ne suis pas un expert. Qu'en est-il de cette définition?

Ma troisième question a été abordée par le sénateur Grafstein. D'après vous, et c'est une hypothèse, que se produirait-il si le Sénat disait dans cette affaire, comme il l'a fait pour l'ALENA, qu'à son avis le gouvernement sous sa forme actuelle n'a pas le mandat de négocier une question de cette importance et doit obtenir ce mandat avant de négocier la dissolution du pays?

Je pose cette question simplement parce que je ne crois pas que nous soyons jamais saisis, peu importe combien d'années je passerai au Sénat, d'une question aussi importante que celle que nous espérons ne jamais jamais à entendre.

M. Monahan: Permettez-moi de répondre tout d'abord à votre troisième question, parce qu'il s'agit d'une question intéressante, légèrement différente des autres. Je crois que vous pensiez à l'arrêt de 1988 portant sur l'Accord de libre-échange, non pas sur l'Accord de libre-échange nord-américain, mais bien sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. M. Turner avait alors annoncé que le Sénat, où le Parti libéral jouissait de la majorité, ne promulguerait pas un projet de loi visant à mettre en oeuvre l'ALENA. Ainsi, on devait demander au Sénat de promulguer un projet de loi visant à mettre en oeuvre cet accord.

Le Sénat devait-il se prononcer sur la question de savoir si le gouvernement pouvait entreprendre des négociations? Non. Le Sénat a-t-il déterminé si les propositions étaient claires ou si diverses conditions avaient été respectées avant que ces négociations ne soient entamées? Non. On a demandé au Sénat, comme on l'a toujours fait dans notre système, de promulguer une loi. Lorsqu'on lui a demandé de le faire, il a refusé parce qu'il ne croyait pas qu'il s'agissait là d'un mandat. Est-ce que la même question se pose ici? Oui.

Lorsqu'on cherchera à présenter un amendement pour autoriser la sécession d'une province, une résolution sera présentée au Sénat et à la Chambre des communes conformément aux dispositions de la partie V. Le Sénat n'aurait qu'un veto suspensif, mais il pourrait décider de ne pas adopter la mesure à ce moment-là, tout comme il l'a fait en 1988. Rien ne changerait. Il n'y aurait aucune dérogation. Cela ne changerait rien aux traditions du Sénat. En 1988, on n'a pas demandé au Sénat d'approuver les négociations de M. Reisman. M. Reisman n'est pas venu demander l'opinion du Sénat.

Le sénateur Banks: S'agit-il du même genre de chose? Je ne le crois pas.

M. Monahan: À mon avis, les circonstances actuelles sont quelque peu différentes. Puisqu'on crée ainsi un précédent, il ne s'agit donc pas d'une affaire courante. Le gouvernement a jugé bon de déposer un projet de loi qui demande à la Chambre de se prononcer à l'avance. À mon avis il n'y a aucune raison pour laquelle le gouvernement ne peut pas procéder de cette façon. En fait, il s'agit là d'une évolution positive parce que cela permet ainsi aux partis de l'opposition de participer au débat. Tous les députés, tous les élus, pourront avoir voix au chapitre quand viendra le temps de déterminer s'il s'agit là d'une question claire.

Therefore, I think I have already indicated I believe it would be appropriate. It does not derogate from the traditions of the Senate. I have nothing else to add to what I have already said.

The Chairman: Thank you very much, Professor Monahan. That brings us to the end of our list of questions for you. We are not opening a second round.

[Translation]

Senator Bolduc: If I understand correctly, in our system of Cabinet Government, are we not always on a “fast track authority,” as the Americans would say?

[English]

Mr. Monahan: No, because if we wish to have the government make its own determination we could have done so without recourse to any body, and it has chosen here to seek the view of the House of Commons. I cannot see why we would say that this is somehow the American system or an inappropriate method. I think it is an entirely appropriate method for the government to have used.

The Chairman: Thank you, Professor Monahan. It has been an extremely interesting and valuable session.

[Translation]

The Chair: Good evening Professor Garant and welcome to the Senate. First I will let you make your presentation and then, we will go on to our question period.

Mr. Patrice Garant, Professor, Faculty of Law, Laval University: Honourable Senators, thank you for inviting me to say a few words about the referendum clarity issue. I will rapidly give you my comments, which is unfortunate because I would have liked to have two and a half hours like my predecessor, but if you are from Quebec, it is less important than if you are from Toronto.

Be that as it may, I am naturally interested in constitutional reform.

Senator Prud'homme: What Mr. Garant said with a smile, will remain in the written record. If he wants to take two and a half hours, it is his privilege.

Mr. Garant: I will try to be brief and give you my impressions of Bill C-20, with respect to the *Quebec Secession Reference*. I had the honour of being invited to the World Conference on International Law last July, held in Rotterdam, the Netherlands. There I was able to confer with some 400 constitutional specialists on the *Quebec Secession Reference* which I believe is probably the most important opinion in the history of the Supreme Court of Canada. Incidentally, it is an opinion that not only surprised, but amazed most constitutional experts in the field of comparative constitutional law.

What is striking in this reference — and also what is striking in Bill C-20 — is that the secessionist approach is considered legitimate. The Supreme Court made a deliberate choice, to proclaim the legitimacy of this process, but placed it in an orderly framework which is that of constitutional legality.

Je crois que j'ai déjà indiqué que cela serait approprié, que cela ne déroge pas aux traditions du Sénat. Je n'ai rien d'autre à ajouter.

La présidente: Merci beaucoup, monsieur Monahan. Cela nous amène à la fin de nos questions. Nous ne passerons pas à un deuxième tour.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Si je comprends bien, dans notre système de «Cabinet government», on est toujours sur une «fast track authority» comme diraient les Américains, n'est-ce pas?

[Traduction]

M. Monahan: Non, parce que si nous voulons que le gouvernement prenne cette décision, on aurait pu le faire sans consulter qui que ce soit d'autre, mais il a décidé de consulter la Chambre des communes. Je ne vois pas pourquoi nous dirions que cela représente d'une certaine façon le système américain ou qu'il s'agit d'une méthode qui n'est pas appropriée. Je crois que c'est une façon parfaitement appropriée pour le gouvernement de procéder.

La présidente: Merci, monsieur Monahan. Cette discussion a été fort enrichissante.

[Français]

La présidente: Bonsoir professeur Garant et bienvenue au Sénat. Je vous laisse d'abord faire votre présentation et ensuite, nous passerons à la période des questions.

M. Patrice Garant, professeur, faculté de droit, Université Laval: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité pour vous entretenir quelque peu du problème de la clarté référendaire. Je vous ferai part rapidement, hélas, de mes observations, car j'aurais bien aimé avoir deux heures et demie comme mon prédécesseur, mais quand on vient de Québec, c'est moins important que si on vient de Toronto.

Quoi qu'il en soit, je m'intéresse naturellement à la réforme constitutionnelle.

Le sénateur Prud'homme: Ce que M. Garant a dit, avec un sourire, va être écrit et restera. S'il veut prendre 2 heures et demie, c'est son privilège.

M. Garant: J'essaierai d'être bref et de vous faire part de ce qui m'a frappé dans ce projet de loi C-20, au regard du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. J'ai eu l'honneur d'être invité au Congrès mondial de droit constitutionnel au mois de juillet l'an dernier, à Rotterdam aux Pays-Bas. J'ai pu y entretenir quelque 400 constitutionnalistes sur ce *Renvoi relatif à la sécession du Québec* que je considère comme probablement l'avis le plus important de l'histoire de la Cour suprême du Canada. D'ailleurs, c'est un avis qui a non seulement surpris, mais épaté la plupart des constitutionnalistes qui font du droit constitutionnel comparé.

Ce qui frappe dans ce renvoi, — et d'ailleurs ce qui frappe aussi dans le projet de loi C-20 — c'est que la démarche sécessionniste est considérée légitime. La Cour suprême a fait un choix délibéré, celui de proclamer la légitimité de cette démarche qu'elle a cependant placé dans un cadre ordonné qui est celui de la légalité constitutionnelle.

This was a tour de force for the court, which respected the legitimacy of the constitutional approach of the population of a province. I emphasize the fact that we are talking about the population of a province and not just any segment of the Canadian population. Canadian provinces are already federal States that already have State sovereignty, limited of course, but the province is a territory, a community with a governmental structure. It became important for the Supreme Court to speak of the legitimacy of the approach of a province's population.

However, as you know, the Supreme Court considered two issues. A certain number of very important conditions had to be met in order for this secessionist process to be considered legal, that the question be clear and that the answer given to the question by the population be unambiguous. It is based on this — and this is what most constitutional experts around the world described as inspired — that the Supreme Court ruled that there was a constitutional obligation to negotiate, this deduced from the characteristics of Canadian constitutionalism taken as a whole, and which according to the Court served to create constitutional standards, in such a way as to make it difficult to call into question what was said by the Supreme Court.

It is a deliberate choice. The Court did rule immediately, on the bench, they took six months to deliberate. A myriad of documents were consulted. And the Court made a unanimous decision in a judgment that is remarkably clear and so we really need to take this decision as a starting point.

Now, the Supreme Court has turned to political actors to ask them to specify what would be the parameters of a clear question and of an unambiguous response to such a question. The court did not specify that Parliament should develop legislation, but we have legislation. It is a prerogative of Canada's Parliament to propose Bill C-20. Nor did the Supreme Court indicate who the political actors would be to implement the criteria, should there be legislation to determine what would be a clear question and an unambiguous answer to this question.

Bill C-20 makes a political choice and designates the House of Commons as the political actors above all. I will come back to this, you can rest assured, in the second part of my presentation because this is a great concern for members of this Chamber.

A number of questions have arisen over the last few months regarding Bill C-20. Is it appropriate and is it logical from the constitutional perspective, that there be a law in place before a referendum, to establish the parameters of a clear question? Logically, it is easy to understand that Parliament propose legislation stemming from the reference, and that it would be acceptable and appropriate to establish the parameters of what would be a clear question. The Supreme Court determined that the political actors had a clear constitutional obligation, that in advance, there be legislation laying out to all of the population what the criteria would be for a clear question from the federal government's perspective. To me this position is quite defensible, and those who are against the fact that Parliament is proposing

La cour a donc voulu faire un tour de force en respectant la légitimité de la démarche constitutionnelle de la population d'une province. J'insisterais sur le fait qu'il s'agit de la population d'une province et non pas de n'importe quel segment de la population canadienne. Les provinces canadiennes sont des États fédérés déjà nantis d'une souveraineté étatique, limitée certes, mais la province est un territoire, une collectivité qui a une structure gouvernementale. Parler de la légitimité de la démarche de la population d'une province, c'est devenu important pour la Cour suprême.

Cependant, comme vous le savez, la Cour suprême a considéré deux questions. Un certain nombre de questions très importantes devraient être réalisées pour que cette démarche sécessionniste aboutisse dans la légalité, que la question soit claire et que la réponse donnée à cette question par la population soit sans ambiguïté. De là découle — et cela a été génial comme l'ont dit la plupart des constitutionnalistes à travers le monde — cette obligation constitutionnelle de négocier que la Cour suprême a déduite de l'ensemble des caractéristiques du constitutionnalisme canadien et qu'elle a affirmé, comme créatrice de normes constitutionnelles, de sorte qu'il est difficile de remettre en cause ce qui a été dit par la Cour suprême.

C'est un choix délibéré. La cour n'a pas rendu jugement sur le banc, elle a pris six mois pour délibérer. Une multitude de documents lui ont été apportés. Elle s'est prononcée à l'unanimité dans un jugement remarquablement clair et il faut vraiment prendre cet arrêt comme point de départ.

Maintenant, la Cour suprême s'est tournée vers les acteurs politiques pour leur demander de préciser quels seraient les paramètres de cette question claire et de la réponse non ambiguë qui pourraient y être donnés. Elle n'a pas invité particulièrement le Parlement à élaborer une législation, mais nous avons une législation. C'est un choix du Parlement canadien de nous proposer le projet de loi C-20. La Cour suprême n'a pas non plus indiqué quels seraient les acteurs qui mettraient en œuvre les critères qu'une législation éventuelle pourrait énoncer en vue de déterminer ce que sera la question claire et la réponse non ambiguë à cette question.

Le projet de loi C-20 fait un choix politique et désigne comme acteur politique par excellence la Chambre des communes. Je reviendrai sur cette question, vous vous en doutez bien, dans la seconde partie de mon exposé parce que cela préoccupe énormément les membres de cette Chambre.

De nombreuses questions ont été posées depuis plusieurs mois sur le projet de loi C-20. Était-il opportun et est-il logique au plan constitutionnel qu'à l'avance, nous ayons une loi qui vienne fixer les paramètres de ce que sera la question claire? Je pense que logiquement, on peut facilement voir découler du renvoi qu'il était admissible et correct pour le Parlement de proposer une législation qui fixe les paramètres de ce que sera une question claire. La Cour suprême a considéré que les acteurs politiques avaient une obligation constitutionnelle concrète, de sorte qu'à l'avance, nous ayons une législation qui dise à l'ensemble de la population quels seront les critères d'une question claire pour le gouvernement fédéral. Cela paraît très défendable, de sorte que ceux qui sont contre le fait que le Parlement propose une telle législation n'ont

this legislation may not be right, because the federal Parliament is consciously exercising an invitation to a clear constitutional obligation to which the Supreme Court referred.

So much for the timing of legislation setting out a certain number of criteria. Starting with clause 1 of this Act, we see, with respect to timing, a certain period within which the Act would require the House of Commons to rule on the clarity of the question, which means that they would have to implement the criteria in the legislation.

This 30-day period is debatable for the following reason. Of course, the House of Commons will be involved in order to determine whether or not the government will have to negotiate, but implicitly, this involvement could be considered as an attempt to influence the Quebec voters. So it would represent a type of involvement by a federal body in the relationship between a provincial legislature and its electorate, which leads us to question whether clause 1 is truly in keeping with at least the spirit of federalism and democracy which are two of the basic principles in the 1998 reference.

Some might even say that the constitutionality is doubtful and that Parliament has found a clever way to interfere in an area of provincial legislative jurisdiction. If it were up to me, I would do away with the 30 days to avoid this type of apparent interference in the provincial referendum process.

In the text that I will send to you — I had sent it earlier but it has not yet arrived in Ottawa — I deal with the importance of the decision. Of course, I need not convince you of that. The Supreme Court used very strong language. It said that the question was of extreme importance. It said that the matter of secession was of utmost importance to the public and that it felt that such a determination should represent the democratic will of the population of a province.

Now, this idea of having the people of a province decide leads me to ask the question about the majority that will be required. We see that the Supreme Court granted a great deal of importance to this. I am not surprised to see that a certain number of senators are asking the fundamental question about involving all Canadians in this process, a process which not only will lead to the secession of a province but could threaten to dismember the country. The Court uses the term “dismemberment”. This could even lead to the breakup of Canada. I can understand those who are disturbed by this constitutional process and who are concerned about the fact that most of the people in Canada will not be involved in a secessionist process in one part of the country.

As to determining what would be subject to negotiations, I believe that once the Supreme Court deals with legitimacy, once there is a clear answer to a clear question from a significant majority of the population in a given province, it will probably be very difficult to discuss the very principle of secession when the time comes to negotiate. I feel that we are already negotiating the

peut-être pas raison en ce sens que le Parlement fédéral, consciemment, exerce une invitation à une obligation constitutionnelle concrète dont a parlé la Cour suprême.

Voilà en ce qui concerne le «timing» d'une législation qui énonce un certain nombre de critères. Immédiatement à l'article 1 de cette loi, on voit, en ce qui concerne le «timing», apparaître une période à l'intérieur de laquelle la loi invite la Chambre des communes à se prononcer sur la clarté de la question, donc à mettre en œuvre les critères qu'il y aura dans la législation.

Il est extrêmement discutable de voir apparaître cette période de 30 jours pour la raison suivante. Certes, l'intervention de la Chambre des communes est là pour indiquer au gouvernement s'il aura ou non l'obligation de négocier, mais implicitement, cette intervention pourrait être considérée comme destinée à influencer l'électorat québécois. Ce serait donc une espèce d'intervention d'une instance fédérale dans les rapports entre une législature provinciale et son électeurat, de telle sorte qu'on pourrait douter que cet article 1 soit vraiment conforme, au moins à l'esprit du fédéralisme et de la démocratie qui sont deux des principaux fondements du renvoi de 1998.

Certains pourraient même prétendre que c'est d'une constitutionnalité douteuse et que le Parlement fédéral s'immisce de façon subtile dans un champ de compétence législative provinciale. Si ce n'était que de moi, j'enlèverais ces 30 jours pour éviter cette espèce d'apparence d'immixtion dans le processus référendaire au niveau provincial.

Dans un texte que je vous ferai parvenir, — hélas je l'avais fait parvenir à l'avance, mais il n'est pas arrivé ici à Ottawa — je traite de l'importance de la décision. Évidemment, je n'aurai pas à vous convaincre de cela. La Cour suprême a employé des termes extrêmement forts. Elle a parlé d'une question d'une extrême importance. Elle a parlé de l'importance fondamentale, pour le public, de cette question de la sécession et c'est là qu'elle a considéré qu'il fallait que la détermination soit l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province.

Alors cette idée de population de la province qui doit se prononcer m'amène précisément à poser la fameuse question de la majorité qui sera requise. On voit que la Cour suprême y a accordé une très grande importance. Je ne suis pas surpris qu'un certain nombre de sénateurs posent la question fondamentale de l'adhésion de l'ensemble de la population du Canada également à cette démarche, qui non seulement aboutira à la sécession d'une province mais risquera également de démembrer le Canada. La cour emploie l'expression «démembrement». Cela peut aller jusqu'à l'éclatement même du Canada. Je comprends ceux qui sont un peu perturbés par cette démarche constitutionnelle et qui sont inquiets du fait que l'ensemble de la population canadienne ne soit pas associée à cette démarche sécessionniste d'une partie du Canada.

En ce qui concerne la détermination de ce qui fera l'objet des négociations, il m'est apparu qu'une fois que la Cour suprême parle de légitimité, une fois qu'une question claire aura obtenu une réponse claire d'une majorité significative de la population d'une province, il sera probablement très difficile de revenir discuter du principe même de la sécession à la table des

very conditions for sovereignty. The Supreme Court states that we should take great care and it is important to take that into account.

I was struck by something else. If Parliament adopts legislation through which government decisions will be made, then we enter into the realm of a possible judicial control of the secessionist process. There are both advantages and disadvantages to this.

From a purely legal point of view, Bill C-20 could face a constitutional challenge because it was enacted by Parliament. Government decisions will flow from the legislation and possibly even from the House of Commons resolution. In Canadian constitutional law, resolutions of the House of Commons cannot be legally challenged, but this one is so novel, and it is connected to legislation that would clearly lead to a constitutional review. Quite likely, a Court could be asked to rule on the constitutional validity — either as regards the Charter or as regards Bill C-20 — of the House of Commons resolution as well as any government decisions that might be made.

This bill runs the risk of setting us on a course of constitutional challenges. In fact, that is already on the horizon in Quebec. Some are already preparing their artillery for a court challenge. This is an important fact that must be underscored in the process surrounding Bill C-20. Once it is passed and once decisions have been made, there will no doubt be some constitutional wrangling.

As to the clarity of the question, it should essentially deal with separation and independence, plain and simple. Of course, a legislature can ask a number of questions, but we must clearly distinguish between a specific question dealing with independence and separation, and the response to this question.

The bill gives examples, so as to eliminate questions that, in the past, were considered to be ambiguous. With that in mind, I have some questions about, among other things, paragraph 4 of clause 1. I am somewhat concerned by these two examples of an ambiguous question, because they are very close, in some cases, to a value judgement on the questions that were put in 1980 and 1995.

It might be considered bad form for a Parliament to comment on the quality of an intervention undertaken by another legislature. In any case, we get the message. It is important to have a question that deals essentially, if not exclusively, with sovereignty in order to obtain a clear response from the population to this question.

It is a matter of discussing it with people who are interested in the question, from both the sovereignist as well as the federalist sides, so as to have a true range of opinions and to determine that some people will quite honestly tell you that a clear question will deal with the wish to separate and will allow them to maintain their Canadian citizenship, their Canadian passport, the Canadian

négociations. Il me semble qu'on est déjà à une étape de la négociation des conditions mêmes de l'accession à la souveraineté. Il est extrêmement important de suivre la Cour suprême sur la prudence qu'il faut avoir à cet égard.

Une autre question m'a frappé. Si le Parlement fédéral adopte une législation et qu'en vertu de cette législation des décisions gouvernementales seront prises, on entre dans la sphère d'un contrôle judiciaire possible de cette démarche sessionniste. Cela comporte des avantages et des désavantages.

Au plan strictement juridique, le projet de loi C-20 pourrait faire l'objet d'une contestation constitutionnelle parce que c'est une loi du Parlement. Les décisions gouvernementales seront prises en application de cela et peut-être même de la résolution de la Chambre des communes. En droit constitutionnel canadien, les résolutions des Chambres ne sont pas contestables judiciairement, mais celle-ci est d'un type tellement nouveau et en application d'une législation qui mène carrément à une révision constitutionnelle. Très vraisemblablement, une cour de justice pourrait être saisie de la validité constitutionnelle — soit au regard de la Charte, soit au regard même du projet de loi C-20 — de cette résolution de la Chambre des communes ainsi que des décisions gouvernementales qui seront prises.

Avec ce projet de loi, on risque d'entrer dans une phase de contestation constitutionnelle. D'ailleurs, cela se prépare déjà à Québec. Certains fourbissent leurs armes dans le but de contester devant les tribunaux. Il s'agit d'un élément important à souligner dans la démarche du projet de loi C-20. Lorsqu'il sera adopté et que les décisions seront prises, il y aura vraisemblablement contentieux constitutionnel.

En ce qui a trait à la clarté de la question, l'objet essentiel de la question devrait porter sur la séparation et l'indépendance, uniquement et exclusivement. Certes, une législature peut poser diverses questions, mais on doit bien distinguer une question précise qui porterait sur l'indépendance, sur la séparation, de la réponse à cette question.

Le projet de loi donne des exemples, voulant éliminer des questions qui, par le passé, ont été considérées comme étant ambiguës. À cet égard, je soulèverai tout de même un certain nombre de questions au regard, notamment, de l'alinéa 4 de l'article 1. Ces deux exemples de question ambiguë m'inquiètent un peu, en ce sens qu'il s'agit presque, dans ce cas, d'un jugement de valeur sur les questions qui avaient été posées à la population en 1980 et en 1995.

C'est peut-être indélicat pour un Parlement que de se prononcer sur la qualité d'une intervention d'un autre niveau de Parlement. Quoi qu'il en soit, on saisit bien l'idée. L'important est d'avoir une question qui porte essentiellement, sinon exclusivement, sur la souveraineté afin de bien déterminer la véritable réponse de la population à cette question.

Il s'agit de discuter avec des gens intéressés à cette question, tant du côté souverainiste que fédéraliste, pour voir l'éventail des opinions et voir que certaines personnes, très honnêtement, vous diront qu'une question claire porterait sur la volonté de séparation et permettrait de conserver la citoyenneté canadienne, le passeport canadien, le dollar canadien, et peut-être même les montagnes

dollar, and maybe even the Rockies. It will be up to the respondents to determine whether the question is clear.

Unfortunately, I do not agree with that. The question must be clear. The Supreme Court stated that, it said that the question must deal essentially with separation, so that if we were to remove the examples, we might still arrive at a proposal where the question would be clear if it were to deal solely and exclusively with secession. It may be radical, but at least we will know where we stand.

As to the non-ambiguous nature of the answer, clause 2, paragraph 2, sets out three criteria that would allow the House of Commons to determine if a clear majority of the population has opted for independence. These three criteria are the size of the majority of the vote, the percentage of voters who exercised their right to vote, and any other relevant factor or circumstance. It seems to me that things could have been clearer.

We are discussing a constitutional matter, and as you know, we have constitutional case law in our system. According to the principles of fundamental justice, our laws must be clear. The laws must be clear, especially when they might affect our fundamental rights.

The Superior Court of Quebec has already determined that a secessionist process could affect the fundamental rights of citizens, so that the principle of fundamental justice that requires that laws not be too vague, could apply here, and this clause could be vulnerable and challenged because of the requirement to be specific.

Some well-known Supreme Court decisions have dealt with the matter of what is specified in the Constitution and have determined that what is specific is the legislative standard that could serve as a basis for a legal debate, that is to say that could structure the discretionary power in some way. Here, the discretionary power of a government is not structured at all, nor is that of the House of Commons, when the text says "any other factor or circumstance." This could be a lot clearer.

With respect to a clear answer and a clear majority, I think an effort could be made to be clearer and more specific about what is meant by a clear majority. The Supreme Court, in dealing with the majority, did not set out a specific percentage, but it did have a lot to say about the majority rule.

The Court said that it was extremely important to amend the Constitution. Under normal circumstances, this would require significant support from a large majority, and that is why the Court suggested that an absolute majority of 50 per cent plus one would be insufficient.

The Supreme Court seemed to suggest that a qualitative and clear majority was necessary. But what criteria will determine whether a majority is clear and qualitative? The Supreme Court referred to the people. There has to be a will on behalf of the people of a province, of the people of Quebec. The Court did not refer to the will of old stock Quebecers or Maurice Richard supporters, but of every citizen living in Quebec. The spirit of the

Rocheuses. Il appartiendra aux répondants de déterminer si la question est claire.

Malheureusement je ne suis pas d'accord avec cela. Il faut que la question soit claire. La Cour suprême l'a bien dit, la question doit porter essentiellement sur la séparation, de sorte que si on pouvait enlever les exemples, on pourrait en venir à une proposition où la question sera claire si elle porte uniquement et exclusivement sur la sécession. C'est peut-être radical, mais au moins on sait à quoi s'en tenir.

Quant à la non-ambiguïté de la réponse, l'article 2, l'alinéa 2, énonce trois critères qui permettraient à la Chambre des communes de déterminer si une majorité claire de la population opte pour l'indépendance. On énonce ces trois critères comme étant l'importance de la majorité des voix, le pourcentage des électeurs ayant voté, et tout autre facteur ou circonstance pertinente. Il me semble qu'au point de vue clarté on a déjà vu mieux.

Nous sommes en matière constitutionnelle et, comme vous le savez, il existe une jurisprudence constitutionnelle dans notre système. C'est un principe de justice fondamentale que les lois soient claires. Il faut que les lois soient claires, surtout lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter les droits fondamentaux.

Déjà, la Cour supérieure du Québec a considéré qu'une démarche sécessionniste risquerait d'affecter les droits fondamentaux des citoyens, de sorte que ce principe de justice fondamentale voulant que les lois ne soient pas trop imprécises, pourrait s'appliquer ici, et cet article pourrait être vulnérable et contesté au regard de cette exigence de précision.

De grands arrêts de la Cour suprême ont traité de la question de la précision constitutionnelle et ont considéré comme précise la norme législative susceptible d'orienter véritablement un débat judiciaire, donc qui est susceptible de structurer le pouvoir discrétionnaire de quelque façon. Ici, le pouvoir discrétionnaire du gouvernement n'est guère structuré, de même que celui de la Chambre des communes, quand on parle de «tout autre facteur ou circonstance». Au point de vue clarté, on a probablement déjà vu mieux.

En ce qui a trait à une réponse claire et à une majorité claire, il me semble qu'on pourrait faire un effort de clarté et peut-être mieux indiquer ce qu'on entend par une majorité claire. La Cour suprême, lorsqu'elle a parlé de majorité, ne s'est pas aventurée à préciser au plan quantitatif, mais elle a tout de même dit beaucoup de choses en ce qui concerne la règle de la majorité.

Elle a dit que modifier la Constitution est extrêmement important. Normalement, cela doit exiger un vaste appui sous forme d'une majorité élargie, de telle sorte que la Cour suprême nous oriente vers l'idée que la majorité absolue, 50 p. 100 des voix plus un vote, ne serait peut-être pas suffisante.

La Cour suprême semble dire qu'il faut une majorité claire au plan qualitatif. Quels seraient les critères pour déterminer ce qu'est une majorité claire au plan qualitatif? La Cour suprême a parlé de la population. Il doit s'agir de la volonté de la population d'une province, de la population du Québec. Elle n'a pas parlé uniquement la volonté des Québécois de souche ou des supporters de Maurice Richard, mais bien toute la population

Supreme Court's judgment seemed to indicate that a higher bar should be set than a simple or absolute majority (50 per cent plus one) as is contained in Bill 99.

To that end, in order to clarify the criteria defining what a clear answer is, we could perhaps reword section 2 to make it more specific, without, however, going to the other extreme, that is, by making it an automatic criterion.

For instance, the two legislative bodies will have to consider whether enough citizens voted, whether the referendum process was legitimate and whether a majority of registered voters voted.

Of course, in comparative constitutional law, you can see that in many cases an absolute majority was sufficient. In other cases, the threshold was higher than an absolute majority. Either a qualified majority was required or a majority of registered voters had to vote.

The idea of having a significant majority based on a majority of registered voters is to provide for a certain margin of majority. Given that, generally speaking, voter turnout is very high, I believe this would encourage a significant majority of voters in the province to cast their ballot. This provides a certain level of security and would render a result less controversial than would a simple majority of 50 per cent plus one.

It would simply reinforce a result if a clear majority of the population of a province cast their ballots.

I was not surprised that the House of Commons was designated as the political actor mandated with applying the criteria of the Clarity Bill. But upon second thought, it is a dubious choice for several reasons. Indeed, according to the Supreme Court, the political actors are first and foremost the parliaments, but Bill C-20 is more specific and widens the range of political actors to include governments, legislative assemblies, the House of Commons and the Senate, as well as provincial political parties. Under the bill, the House of Commons plays a major role because it will have the power to make binding decisions, as well as having the prerogative of the Crown which we talked about a little earlier.

As for the Senate, it becomes a body to be consulted on a par with provincial political parties or any other group or person. This is surprising given the stature and the role of the Senate in Canada's constitutional tradition. The Senate is, in principle at least, the equal of the House of Commons. However, there are three exceptions: initiating money bills, ministerial responsibility and constitutional amendments — section 47, subject to section 44. As for section 47 which was much debated, you have to admit that it knocked down for the first time the Senate's role since Confederation. When the Senate agreed to diminishing its powers, it was the first step in the decline of the Senate's power. In my view, Bill C-20 continues in the same vein, taking away the Senate's power. Under the bill's provision to amend the Constitution, the Senate becomes a minor player. It would be

du Québec. Dans l'esprit de la Cour suprême, cela semble être plus exigeant que l'exigence d'une majorité simple ou absolue (50 p. 100 plus un), comme le prescrit le projet de loi 99.

À cet égard, afin de clarifier les critères qui déterminent si la réponse est claire, on pourrait peut-être reformuler l'article 2 pour y ajouter un peu plus de précision, sans aller à l'autre extrême, sans en faire un critère automatique.

Par exemple, les deux Chambres qui se prononceront tiendront compte d'un haut niveau de participation de la population, de la qualité du processus référendaire et de l'exigence d'une majorité des voix des électeurs inscrits.

Évidemment, lorsqu'on regarde ce qui se passe au plan du droit constitutionnel comparé, on voit que dans un très grand nombre de cas on s'est contenté de la majorité absolue. Mais dans d'autres cas on a exigé un peu plus que la majorité absolue. On a exigé des majorités qualifiées ou des majorités des électeurs inscrits.

L'idée d'avoir une majorité significative se fondant sur la majorité des électeurs inscrits est que cela donne une certaine marge de majorité. Étant entendu que de façon générale il y a une très forte participation, cela encourage, je pense, la formation d'une majorité significative de la population de la province en cause. Cela donne une marge de sécurité et rend moins contestable et vulnérable l'option, qu'un 50 p. 100 plus un vote, tout simplement.

Cela donnerait un peu plus de sécurité au regard de cette idée d'une adhésion à une majorité claire de la population de la province concernée.

Qu'on ait choisi la Chambre des communes comme acteur politique qui doit appliquer les critères du projet de loi sur la clarté ne m'a pas surpris. En y réfléchissant bien, on se rend compte que ce choix est discutable à bien des égards. Certes, les acteurs politiques selon la Cour suprême sont avant tout les parlements, mais le projet de loi C-20 est plus précis et élargit la gamme des acteurs politiques aux gouvernements, aux assemblées législatives, à la Chambre des communes et au Sénat ainsi qu'aux partis politiques provinciaux. Ce projet de loi donne un rôle majeur à la Chambre des communes parce que c'est elle qui devient détentrice du véritable pouvoir décisionnel qui liera le gouvernement et cette prérogative de la Couronne dont on a parlé tout à l'heure.

Quant au Sénat, il devient une instance consultée comme les partis politiques provinciaux ou comme tout autre groupe ou personne. C'est surprenant au regard du statut et du rôle du Sénat dans la tradition constitutionnelle canadienne. Le Sénat est en principe l'égal de la Chambre des communes. Il y a trois exceptions: l'initiative des lois financières, la responsabilité ministérielle et l'amendement constitutionnel — l'article 47 sous réserve de l'article 44. Quant à cet article 47 dont on a beaucoup parlé, il faut tout de même admettre que cela a déjà été un premier coup dur au Sénat quant à son rôle essentiel depuis la Confédération. Quand le Sénat a consenti à voir diminuer ses pouvoirs, cela a été une première mesure de rétrogradation du Sénat. Le projet de loi C-20 continue, selon moi, dans cette voie du rabaissement du Sénat. Dans le processus de révision

consulted as if it were a provincial political party or any other group in Canada.

In that regard, in view of the evolution of Canada's Constitution and in view of the fact that bicameralism is an essential characteristic of Canada's Constitution, this bill gives rise to serious concerns because it is not a strictly constitutional one. It would nevertheless have an impact on the Constitution. It is the first step towards a major constitutional review. It is very worrying that the bill plays down the role of the Senate to the benefit of the House of Commons.

There has been a lot of talk of reforming the Senate, but the emphasis has been on giving it a more significant role. Throughout Canada, people have said they not only want to keep the Senate, but to give it a more democratic basis. In fact, people have been saying this for 100 years. People talked about it in the time of Cartier and Macdonald, as well as over the last few years. Therefore, I am concerned with the idea of gradually reducing the Senate's power, despite the fact that Canadians appear to want to preserve it after all. In my view, the fact that many senators raise the issue is legitimate.

Bill C-20 could possibly be amended by including a provision similar to section 47, which would give the Senate the power to temporarily suspend the process after a vote. Then, by means of a second resolution, the House of Commons could, if it cannot reach a consensus with the Senate, reverse the Senate's veto, as is more or less provided under section 47 of the constitutional Act of 1982. That way, the Senate would at least not see its role downplayed once again. That is one suggestion I would make to make Bill C-20 more palatable to senators.

The Chair: That was extremely interesting. You have raised several fascinating issues. We will now move on to questions.

Senator Beaudoin: I would like to begin by congratulating you because you have raised several issues which have not been mentioned so far, such as the status of a resolution within the Senate and the House of Commons.

From the outset, we should remind everyone that Bill C-20 is a bill and not a constitutional amendment. If the bill passes, it becomes law. That is why I maintain we should apply the principles of bicameralism, something which is not provided for in Bill C-20.

The bill only gives the House of Commons the power to order the government not to negotiate because the question and the result were not clear. This would happen in the first 30 days. What I do not like about the wording of Bill C-20 is that a single legislative body is given the power to decide whether the question was clear or not. It is almost as if it were a legal power. What right does a parliament have to judge another one before enacting legislation? That is what the bill says. You have reservations and I share them, but what solution do you propose? Is there an alternative? Should the time period be extended? I have already discussed this matter with government representatives who said

constitutionnelle envisagé par ce projet de loi, le Sénat n'est plus un joueur majeur. Il sera consulté comme les partis politiques des provinces ou comme tout autre groupe au Canada.

À cet égard, au plan de l'évolution constitutionnelle canadienne, au plan du bicaméralisme comme caractéristique essentielle du constitutionnalisme canadien, ce projet de loi est extrêmement préoccupant parce que ce n'est pas un projet de loi strictement constitutionnel. C'est tout de même un projet de loi à saveur constitutionnelle. C'est le préambule d'une révision constitutionnelle majeure. En accentuant la dévalorisation du Sénat, il y a, au profit de la Chambre des communes, quelque chose de très préoccupant.

On a beaucoup parlé de réforme du Sénat, mais plutôt dans le sens d'une revalorisation du Sénat. On a voulu, dans bien des milieux au Canada, non seulement conserver le Sénat, mais lui donner des assises démocratiques. Cela fait peut-être 100 ans qu'on parle de l'élection possible du Sénat. On en parlait du temps de Cartier, de MacDonald et au cours des dernières années. Assister — alors que la population du Canada semble malgré tout y tenir — à cette rétrogradation graduelle du Sénat me paraît préoccupant. Je considère qu'il est légitime pour un bon nombre de sénateurs de se poser la question.

Un amendement possible au projet de loi C-20 serait de revenir à l'équivalent de l'article 47, de permettre au Sénat de se prononcer sous la forme d'un véritable veto suspensif pendant une période de temps. Par une deuxième résolution, la Chambre des communes, en cas de désaccord entre les deux Chambres, pourrait renverser le Sénat un peu comme c'est le cas à l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982. Au moins, on n'accorderait pas une seconde rétrogradation au Sénat. Voilà une des propositions que je pourrais faire pour rendre plus acceptable le projet de loi C-20 aux sénateurs.

La présidente: C'était extrêmement intéressant. Vous avez abordé plusieurs questions fascinantes. Nous passons maintenant à la période des questions.

Le sénateur Beaudoin: Au départ, je désire vous féliciter parce que vous avez touché plusieurs points qui n'ont jamais été abordés jusqu'à présent, c'est-à-dire le statut d'une résolution au Sénat et à la Chambre des communes.

D'entrée de jeu, il faut toujours dire que le projet de loi C-20 est un projet de loi et non pas un amendement constitutionnel. Donc, s'il est adopté, il devient loi. Voilà pourquoi je dis qu'il faut appliquer les principes du bicaméralisme; ce qu'on ne fait pas dans le projet de loi C-20.

On donne uniquement à la Chambre des communes la possibilité de donner un ordre au gouvernement de ne pas négocier parce que la question et le verdict ne sont pas clairs. On fait cela dans les premiers 30 jours. Ce que je n'aime pas beaucoup dans le texte du projet de loi C-20, c'est qu'on donne à une chambre législative le pouvoir de déterminer si la question est claire ou non. Cela ressemble étrangement à un certain pouvoir judiciaire. De quel droit un parlement peut-il juger un autre parlement avant que la loi ne soit adoptée? C'est bien cela qu'on dit. Vous avez des réserves et je les partage, mais que suggérez-vous? Qu'on passe à autre chose? Qu'on élargisse ou

that it would be too late after 30 days. We would end up intervening in the business of another legislative chamber. Can you reconcile this with the principle of federalism?

Mr. Garant: You cannot. Within those 30 days, the legislative assembly will still be holding discussions and votes. It would really be a case of one level of parliament intervening in the affairs of another. After all, legislative assemblies are parliaments and because of the division of power within a federation, only the courts have the right to decide which jurisdiction belongs to which level of government. Perhaps it is not an issue of jurisdiction, but when Parliament introduced its bill, the National Assembly introduced its own legislation in response to the federal Clarity Bill. This has given rise to an extremely delicate situation, which does not respect the principles of federalism nor even the spirit of parliamentary democracy. It is a kind of non-intervention within a federation, of one level of government into the affairs of another. This rarely happens, even in ordinary legislative bodies. Usually the different levels of government do not debate the same issues at the same time. A province would not introduce an environmental bill when the federal government is debating its own environmental legislation, since there may be jurisdictional problems.

I agree with you, it is a delicate matter. Constitutionally speaking, it is certainly not in keeping with the spirit of federalism and constitutionalism that has prevailed to this day.

Senator Beaudoin: This is the first time that we have opened this door. We have made changes affecting the executive, the legislature, and so on. But this is a case of one power encroaching on another power. This does not seem to me to be the right way of doing things.

Mr. Garant: I had the opportunity to discuss this issue with the Minister. He stated that the people had to be protected against themselves, to some extent. People, voters, are nevertheless not schoolchildren. They can make their own judgments, up to a certain level.

Certainly, there are all the federal politicians who are able to warn the people if the question is not clear. The Houses may step in later — even after the referendum — to say that, according to the parameters of the Act, a question was not clear and therefore no negotiations will take place.

[English]

Senator Furey: Professor, in your submission to the House of Commons committee, you wrote that the federal Parliament should not pronounce on the clarity of the question before a referendum is held. Your reasoning was that that would constitute an unconstitutional intrusion into the democratic activities of the province. Am I correct so far?

Mr. Garant: Yes, I would go that far.

qu'on étende la période? J'ai déjà discuté de cela avec des représentants du gouvernement et ils m'ont dit qu'après 30 jours, ce serait trop tard. On se retrouve à se mêler des affaires qui sont dans une chambre législative différente de la nôtre. Est-ce conciliable avec le principe du fédéralisme?

M. Garant: Ce n'est pas conciliable. Dans les 30 jours, l'assemblée législative sera encore à discuter et à voter. C'est vraiment une intervention dans les débats parlementaires d'un autre niveau de parlement. Après tout, les législatures sont des parlements et à cause de ces divisions des pouvoirs dans une fédération, normalement, seuls les tribunaux agissent comme arbitres du partage des compétences. Il ne s'agit peut-être pas d'un problème de partage des compétences, mais au moment où une assemblée législative discute d'un projet de loi, un autre niveau de législature intervient pour se prononcer au regard d'une loi fédérale sur la clarté. Cela me paraît extrêmement délicat, non conforme à l'esprit du fédéralisme et même à l'esprit de la démocratie parlementaire. C'est une espèce de non-intervention dans une fédération, d'un niveau de parlement à l'égard d'un autre niveau de parlement. Cela se fait rarement, même dans les législations ordinaires. On évite de faire coïncider les débats parlementaires sur les mêmes questions. On ne soumettrait pas une loi sur l'environnement dans une province au même moment qu'on discute d'une loi fédérale sur l'environnement, sachant qu'il y aurait peut-être un conflit de juridiction.

Je suis d'accord avec vous, c'est très délicat. Au plan constitutionnel, ce n'est sûrement pas conforme à l'esprit du fédéralisme et du constitutionnalisme tel qu'on l'a vécu jusqu'à présent.

Le sénateur Beaudoin: C'est la première fois qu'on ouvre cette piste. On a touché à l'exécutif, au législatif, et cetera. Mai là, c'est l'intrusion d'un pouvoir dans un autre pouvoir. Cela ne m'apparaît pas heureux comme formule.

M. Garant: J'ai eu l'occasion de discuter avec le ministre de cette question. Il affirmait qu'il fallait protéger la population un peu contre elle-même. La population, les voteurs ne sont tout de même pas des enfants d'école. Jusqu'à un certain niveau, ils peuvent apprécier eux-mêmes.

Certes, il y a tous les hommes politiques au niveau fédéral qui peuvent mettre en garde la population contre une question qui ne serait pas claire. Les Chambres peuvent intervenir plus tard — même après le référendum — pour dire qu'aux termes des paramètres de la loi, cette question n'était pas claire et qu'il n'y a donc pas de négociations.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Monsieur, dans votre exposé au comité de la Chambre des communes, vous avez indiqué que le Parlement fédéral ne devrait pas se prononcer sur la clarté de la question avant la tenue d'un référendum. Vous avez dit que cela constituerait une ingérence inconstitutionnelle dans les activités démocratiques de la province. Ai-je bien compris?

M. Garant: Oui, c'est ce que je dirais.

Senator Furey: If the House of Commons is of the opinion that the referendum question is not clear and, therefore, does not create an obligation upon which the federal government might enter negotiations on secession, would it not be preferable for the House of Commons to make its views known before the referendum?

Mr. Garant: From a practical point of view, you could be right. However, on a matter of principle, as I said to Senator Beaudoin, it is difficult to admit that one level of Parliament could be involved in the democratic discussions in another parliament, which is the legislature. It is a matter of principle.

For practical reasons it might be more convenient to intervene when it is more important, but I would prefer to follow the principles. I know that after a referendum is finished, you have the result. If the result favours the Yes side by a close majority, the population could say, "Well, we thought that the question was clear, but now at the federal level they say it is not clear." That could be seen as unfair.

I would prefer to follow the principles and say that the answer and the question were not clear in due time — that is, after the referendum.

[Translation]

Senator Murray: You say in your brief that Bill C-20, once it is adopted, will become a law within the meaning of section 52 of the Constitution Act, 1982. The test of constitutionality applies to the Act and you add:

Similarly, the government decision made under this legislation is subject to the Constitution and the Charter, and may be the subject of a court challenge.

According to the provisions of this Act, this decision will be the draft resolution that will be tabled by the government in the House of Commons, stating whether or not the question is clear. That is the government decision made under this legislation.

Under what circumstances could this decision be challenged in court?

Mr. Garant: I saw the government decision, in the process, as coming instead after the House of Commons resolution. The House of Commons will vote on a resolution indicating whether or not the government can negotiate.

After this resolution is voted on, the government will decide to negotiate on one matter or another. This is the government decision that will be made following the resolution. The resolution could be challenged under the Charter or the Constitution because this House of Commons resolution is something that is somewhat new and it is like implementing a parliamentary statute. In this sense, it almost becomes a matter that may be brought before the courts.

The government's decision to negotiate on a particular question could be the subject of a legal challenge. Grounds for the challenge would still have to be found, namely, infringements of the Charter or of the provision.

Le sénateur Furey: Si la Chambre des communes est d'avis que la question référendaire n'est pas claire et n'engage donc pas le gouvernement fédéral à entreprendre des négociations sur la sécession, ne vaudrait-il pas mieux que la Chambre des communes fasse connaître son opinion avant la tenue du référendum?

M. Garant: D'un point de vue pratique, vous avez peut-être raison. Cependant, pour une question de principe, comme je l'ai dit au sénateur Beaudoin, il est difficile de reconnaître qu'un parlement pourrait se mêler des discussions démocratiques tenues dans un autre parlement, soit l'Assemblée nationale. C'est une question de principe.

Pour des raisons pratiques, il vaudrait peut-être mieux intervenir lorsque les choses sont plus importantes, mais je préfère qu'on s'en tienne aux principes. Je sais qu'après un référendum vous obtenez les résultats. Si le oui l'emportait par une faible majorité, la population pourrait dire: «Eh bien, nous pensions que la question était claire, mais au fédéral on dit maintenant que ce n'est pas le cas.» On pourrait penser que c'est injuste.

Je préférerais qu'on respecte les principes et qu'on dise que la réponse et la question n'étaient pas claires, mais au moment opportun, soit après le référendum.

[Français]

Le sénateur Murray: Vous dites dans votre mémoire que le projet de loi C-20, une fois adopté, deviendra une loi au sens de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le contrôle de la constitutionnalité s'applique à la loi et vous ajoutez:

De même, la décision gouvernementale prise en vertu de cette loi est assujettie à la Constitution ainsi qu'à la Charte et peut faire l'objet d'une contestation judiciaire.

En vertu de cette loi, cette décision sera le projet de résolution qui sera déposé par le gouvernement, à la Chambre des communes, visant à déclarer que la question est claire ou ne l'est pas. C'est la décision gouvernementale prise en vertu de cette loi.

Dans quelle circonstance cette décision pourrait-elle faire l'objet d'une contestation judiciaire?

M. Garant: Je voyais davantage dans le processus la décision gouvernementale après la résolution de la Chambre des communes. La Chambre des communes votera une résolution indiquant au gouvernement s'il peut négocier ou non.

Le gouvernement, à la suite de cette résolution, décidera de négocier sur telle ou telle question. C'est cette décision gouvernementale qui suivra la résolution. La résolution pourrait être contestée au regard de la Charte et de la Constitution parce que cette résolution de la Chambre des communes, c'est quelque chose d'un peu nouveau et c'est presque la mise en oeuvre d'une loi du Parlement. Dans ce sens, elle devient presque justiciable.

La décision gouvernementale de négocier sur telle ou telle question pourrait faire l'objet d'une contestation judiciaire. Encore faut-il trouver des motifs de contestation, des violations de la Charte ou des violations de la disposition.

The general principle is that it becomes easier to mount a court challenge than would be the case if matters were left somewhat vague, as they currently are. As things stand, the government would negotiate by virtue of its prerogative, which is a very comprehensive discretionary power that is less likely to give rise to a constitutional challenge than if we had a statute. This is what I meant when I mentioned the possibility of a constitutional challenge. There are surely people who intend to mount one. The possibility is already being raised now.

Senator Murray: If I understand the purpose of the bill correctly, the government will not be required to follow up on a resolution. If the resolution says that the question is not clear, and it is approved by the House of Commons, that is the end of it. The government does not negotiate.

Mr. Garant: Yes. That raises the question of whether or not the resolution itself could be challenged by people who would like to see negotiations and who claim that the question is clear, that the House of Commons is wrong, that it has incorrectly applied the parameters or the criteria set out in Bill C-20.

Senator Murray: What parameters?

Mr. Garant: In Bill C-20, there must be parameters to determine what is clear and what is not.

Senator Murray: You heard Professor Monahan a few minutes ago, when he spoke of the nature of the Supreme Court opinion.

Mr. Garant: Yes.

Senator Murray: He maintains that the opinion is binding, that we do not have a choice and that it has the effect of law. As of August 20, 1998, there are new obligations on the Canadian Constitution, there is new legislation concerning some aspects; the Supreme Court created new legislation.

Mr. Garant: I fully agree, and an overwhelming majority of constitutional experts share this opinion. This constitutes a binding advisory opinion. This may seem to be a contradiction in terms, but we are dealing with constitutional matters. The Supreme Court said as much in the well-known reference concerning Provincial Court judges.

An opinion in constitutional matters, when solicited by governments, becomes a new constitutional standard. We say that the Supreme Court is a creator of constitutional standards.

Senator Murray: You have convinced me. How do you explain the statement made by the Right Honourable Antonio Lamer?

Mr. Garant: I fell off my chair when I heard it. Of course, he is no longer Chief Justice, he is speaking as a citizen. I do not understand that statement at all.

Senator Murray: He said that neither Quebec, nor the rest of Canada, was bound to accept their opinion.

Mr. Garant: I really do not understand. I prefer to base myself on the Court's decisions and on the opinions of the overwhelming majority of experts in the area of constitutional law.

C'est le principe général que cela devient plus facilement justiciable que si on laissait les choses un peu dans le vague comme c'est présentement. Actuellement, on négociera en vertu de la prérogative gouvernementale, un très vaste pouvoir discrétionnaire qui donne moins prise à des contestations constitutionnelles, à un contentieux constitutionnel, que lorsque nous avons une loi. C'est dans ce sens que j'ai parlé de la possibilité d'un contentieux constitutionnel. Il y en a sûrement qui vont s'en saisir. On en parle déjà actuellement.

Le sénateur Murray: Si je comprends bien l'intention du projet de loi, le gouvernement n'aura pas à donner suite à une résolution. Une fois que la résolution déclarant que la question n'est pas claire, et que c'est approuvé par la Chambre des communes, c'est fini. Le gouvernement ne négocie pas.

M. Garant: Oui. Là se poserait la question à savoir si la résolution elle-même pourrait être contestée par des gens qui voudraient la négociation et qui prétendent que la question est claire, que la Chambre des communes s'est trompée, qu'elle a mal appliqué les paramètres ou les critères énoncés dans le projet de loi C-20.

Le sénateur Murray: Quels paramètres?

M. Garant: Dans le projet de loi C-20, il doit y en avoir pour déterminer ce qui est clair par opposition à ce qui ne l'est pas.

Le sénateur Murray: Vous avez pu entendre le professeur Monahan tout à l'heure sur la question de la nature de l'avis de la Cour suprême.

M. Garant: Oui.

Le sénateur Murray: Il soutient que l'avis est obligatoire, qu'on n'a pas le choix et que c'est la loi. À partir du 20 août 1998, on a de nouvelles obligations sur la Constitution canadienne, on a une nouvelle loi sur quelques aspects. La Cour suprême a créé de nouvelles lois.

M. Garant: Je suis entièrement d'accord et l'immense majorité des constitutionnalistes sont de cet avis. On parle d'un avis consultatif obligatoire. Dans les termes, cela peut paraître contradictoire, mais nous sommes en matière constitutionnelle. La Cour suprême l'a dit dans le fameux Renvoi relatif aux juges de la Cour provinciale.

Un avis en matière constitutionnelle, lorsque fait à la demande des gouvernements, c'est devenu une nouvelle norme constitutionnelle. On dit que la Cour suprême est créatrice de normes constitutionnelles.

Le sénateur Murray: Vous m'avez convaincu. Comment expliquez-vous la déclaration de l'honorable juge Antonio Lamer?

M. Garant: Je suis tombé de ma chaise quand j'ai entendu cela. Évidemment il n'est plus juge, c'est le citoyen Lamer qui parle. Je ne m'explique pas du tout cet énoncé.

Le sénateur Murray: Il a dit que ni le Québec, ni le restant du Canada n'était obligé de suivre leur avis.

M. Garant: Je ne comprends absolument pas. Je préfère me référer aux arrêts de la cour et aux opinions de l'immense majorité des auteurs de droit constitutionnel.

Senator Murray: Do you think we should invite him to come before this committee to explain his statement?

Mr. Garant: Ask him to explain it.

[English]

Senator Milne: I apologize for following on through the same line of questioning that several other senators have followed, but you have posed a real conundrum. You think the question as proposed or as defined in subclause 1(4) is not clear enough, that Bill C-20 should allow only a question that deals exclusively with secession, and that it should be defined more closely in that part of the bill. However, you also say that the federal government should not announce in advance whether the question that the government of Quebec might pose was clear.

Would it not be setting the people of Quebec at a very great disadvantage, when they went to vote in a proposed referendum, if the federal government did not declare itself in advance? I think you are sitting on both sides of the fence on this one.

Mr. Garant: I will accept the way subclause 4 is written, but I would prefer a shorter formulation that would say exactly what the court said and what is the fundamental meaning of the bill, which is that we want a clear question on secession and an answer to that clear question. If you had other questions, we could divide it and look at the expressions of the population. Did the population of Quebec want secession and a partnership and other advantages following from the present status? We could have a different answer to that question. I know from experience that, even in 1995, quite a few Quebec people voted for the Yes side saying that it will not be real secession, it will not be a real separation, it will be a new deal.

Senator Murray: Negotiations.

Mr. Garant: That is what I should like to avoid. I might be a radical, but we must be clear. It is a bill on clarity. We should put the clarity at its heart.

Senator Milne: You seem to be proposing clarity within the clarity bill.

Senator Murray: We all are.

[Translation]

Senator Nolin: Does the Supreme Court, in its opinion, tell the government to take the legislative measure that is put forward in Bill C-20?

Mr. Garant: It certainly does not exclude it. It leaves it up to the political players to select the procedure for determining what a clear question is. The legislative option generally consists in legislating. It is a matter of laying one's cards on the table. The legislative option is not a bad choice, especially since we want to give people an indication of what constitutes a clear question and a clear answer. This option will give rise to the much-discussed constitutional obligation to negotiate. The central point is the fact that a law is approved by Parliament.

Le sénateur Murray: Vous nous conseillez de le convoquer devant ce comité pour nous expliquer ce passage?

M. Garant: Demandez-lui de s'expliquer.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Je m'excuse de revenir au même genre de questions qu'ont déjà posées plusieurs sénateurs, mais vous avez posé toute une énigme. Vous croyez que la question proposée ou définie au paragraphe 1(4) n'est pas suffisamment claire, et que le projet de loi C-20 ne devrait autoriser qu'une question qui porte exclusivement sur la sécession, et qu'elle devrait être définie de façon plus stricte dans cette partie du projet de loi. Cependant, vous dites également que le gouvernement fédéral ne devrait pas dire à l'avance si la question que pose le gouvernement du Québec est claire.

Cela ne placerait-il pas les Québécois dans une situation fort défavorable, lors du référendum, si le gouvernement fédéral n'annonçait pas sa position à l'avance? Je crois que vous ne prenez pas vraiment position.

M. Garant: Je peux accepter le libellé actuel du paragraphe (4), mais je préférerais une version plus courte qui dirait exactement ce qu'a dit la Cour suprême et ce que vise le projet de loi, soit que nous voulons une question claire sur la sécession, et une réponse à cette question claire. Si vous aviez d'autres questions, il serait possible de les subdiviser et de tenir compte des opinions de la population. Les Québécois veulent-ils la sécession et un partenariat et les autres avantages associés à la situation actuelle? Vous pourriez avoir des réponses différentes à cette question. L'expérience m'a appris que même en 1995 plusieurs Québécois ont voté oui parce qu'ils jugeaient qu'il n'y aurait pas de vraie sécession, de vraie séparation, mais plutôt une nouvelle entente.

Le sénateur Murray: Des négociations.

M. Garant: C'est justement ce que je voudrais éviter. Je suis peut-être radical, mais nous devons être clairs. Il s'agit d'un projet de loi sur la clarté. Donc ce devrait être l'élément central.

Le sénateur Milne: Vous semblez proposer une plus grande clarté pour ce qui est du projet de loi sur la clarté.

Le sénateur Murray: C'est ce que nous faisons tous.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que la Cour suprême, dans son avis, indique au gouvernement la voie législative telle qu'elle nous est proposée dans projet de loi C-20?

M. Garant: Elle ne l'exclut sûrement pas. Elle s'en remet aux acteurs politiques de choisir la voie qui permettrait de déterminer ce qu'est une question claire. La voie législative habituellement consiste à légiférer. Il s'agit précisément d'énoncer ses couleurs. La voie législative n'est pas un mauvais choix, surtout que nous voulons indiquer à la population ce que doit être une question claire et une réponse claire. De cette voie découlera la fameuse obligation constitutionnelle de négocier. C'est la condition essentielle au déclenchement de l'obligation de négocier. Le fait qu'une loi soit votée par le Parlement est central.

I know that in Quebec some people claim that this is a steam-roller, a form of interference. On the contrary, it is in keeping with the spirit of the Supreme Court reference. It certainly does not go against it, even though the Supreme Court did not state that it would like to see a statute prescribing the criteria for determining whether or not a question is clear.

Senator Nolin: You mention in a document that I read, and in your preliminary remarks, the question of the appropriate time to table this House of Commons resolution, the timing of this decision. In answering one of my colleagues a few minutes ago, you even floated the idea of a decision made after the referendum.

Mr. Garant: After 30 days. That might be after the referendum.

Senator Nolin: After the referendum question presented to Quebecers and voted on by Quebecers. Could you please elaborate on this.

Mr. Garant: I attempted to explain that, naturally, we are in a difficult position. If we wait until after the referendum, people might criticize us, saying that we could have warned them or cautioned them beforehand. As for the 30-day period, in principle, it is clearly an interference in the legislative process of another level of government. You could perhaps try to fit it between the two, leaving the legislature to vote on its question and passing judgment after it had voted, but after the question is approved, the referendum campaign would be underway. Is that a good time to intervene? It is, of course, possible to step in at that point. All federal politicians must become involved, and so on, as was the case in the last two referendums. Would it be the same kind of intervention? At that point, the resolution would be considered as interference, like any other kind of interference in the process. I do not know. I would by far prefer that we allow some time to pass and that we wait for the results of the referendum, examine the question and the answer, and see whether they meet the criteria for clarity set out in Bill C-20.

Senator Nolin: Under Quebec's Referendum Act, the debate on the question must last at least 35 hours. There must be a minimum of 18 days between the tabling of the question and the vote in the National Assembly on it. Your questions about the appropriateness of the 30-day period are very justified, because, clearly, if we extend the time to 30 days, we are right in the middle of the referendum period, which would seem like an intrusion to you. You used the word "indelicate" rather than trusteeship or disavowal. These are words that are familiar in constitutional law. If we cannot do this during the debate on the question, we cannot do it during the decision by the people on the question. When will we do it?

Mr. Garant: We would have to wait until afterwards.

Senator Nolin: Could people not say that we did not tell them?

Mr. Garant: Many people will say that. I think that all federalist politicians will say that, because clarity will be an important issue. If the question is truly ambiguous, everyone will

Je sais qu'au Québec certains prétendent que c'est un rouleau compresseur, une intervention. Mais non, c'est conforme à l'esprit du renvoi de la Cour suprême. Ce n'est sûrement pas contraire même si la Cour suprême ne dit pas qu'elle souhaiterait qu'une loi vienne énoncer les critères qui permettront de déterminer si c'est clair.

Le sénateur Nolin: Vous soulevez dans un texte que j'ai lu et dans vos remarques préliminaires la question de l'à-propos de l'époque où la fameuse résolution de la Chambre des communes sera prise, communément appelé le «timing» de cette décision. Dans une réponse à un de mes collègues tout à l'heure, vous avez même mis de l'avant l'hypothèse d'une décision prise après le vote.

M. Garant: Après 30 jours. Cela pourrait être après le référendum.

Le sénateur Nolin: Après le référendum présenté aux Québécois et répondu par les Québécois. J'aimerais que vous élaboriez sur cette question.

M. Garant: J'ai tenté d'expliquer que naturellement on est un peu coincé. Si on attend après le référendum, on pourrait se faire reprocher par la population qu'on aurait pu les aviser d'avance, les mettre en garde. En ce qui a trait aux 30 jours, au plan des principes, c'est carrément une intervention dans le processus législatif d'un autre niveau de gouvernement. Vous pourriez peut-être dire entre les deux, laissons la législature voter sa question et on se prononcera après qu'elle ait voté, mais après le vote de la question, on est en période référendaire. Alors est-ce qu'il est opportun d'intervenir? Cette intervention naturellement est possible. Tous les politiciens fédéraux doivent s'impliquer, et cetera, comme cela a été le cas lors des deux derniers référendums. Est-ce que cela serait du même ordre? À ce moment-là, la résolution serait considérée comme une intervention, comme n'importe quelle autre intervention dans le processus. Je ne sais pas. Je préférerais carrément qu'on laisse un peu écouler le temps et attendre le résultat du référendum, étudier la question et la réponse et voir si tout répond au critère de clarté énoncé dans le projet de loi C-20.

Le sénateur Nolin: En vertu de la Loi référendaire du Québec, le débat sur la question doit durer au moins 35 heures. Il doit s'écouler au minimum 18 jours entre le dépôt de la question et le vote à l'Assemblée nationale sur la question. Votre questionnement sur l'à-propos du 30 jours est très justifié, parce que toute évidence, si on prolonge le délai à 30 jours, on tombe en plein milieu de la période référendaire, ce qui vous apparaîtrait comme une intrusion. Vous avez utilisé les mots «peu délicat» pour ne pas dire tutelle ou désaveu. Ce sont des mots qu'on connaît en droit constitutionnel. Si on ne peut pas le faire pendant le débat sur la question, on ne peut pas le faire pendant la décision de la question par la population. Quand allons-nous le faire?

M. Garant: Il faudra attendre après.

Le sénateur Nolin: La population ne pourrait pas dire que nous ne leur avons pas dit?

M. Garant: Il y a beaucoup de monde qui vont le dire. Je pense que l'ensemble des politiciens fédéralistes le diront parce que la clarté sera un enjeu important. Si c'est vraiment une

say: "If you vote on that, on your head be it." The federal government's obligation to negotiate depends on the clarity of the question. The government will say: "We are warning you, because we think, we feel that this question is not clear, that it is ambiguous."

Senator Nolin: I have one final question. You mentioned, quite rightly, the hypothesis of referring a quasi-act or a resolution of the House of Commons to the courts. You are going to have to enlighten us on that, because I have always understood that Parliament passed laws and that in so doing, there was an automatic reference to the courts. Once the parliamentary process was complete, the judicial authorities could take steps to have the legislation interpreted by the courts. You are putting forward a very interesting hypothesis here.

If the measure can be referred to the courts, that means it is a law. If it is a law, the parliamentary process applies, but the parliamentary process includes the Senate and the Queen or her representative. So how can we square the circle, given all the contradictory problems contained in Bill C-20?

Mr. Garant: The resolution could be the subject of a constitutional challenge. The application of a federal law is really along these lines. Referral to the courts, particularly in the case of constitutional matters, is not bad in itself. When the government decided to ask for an opinion, I wrote in *Le Devoir* that this was like setting the cat among the pigeons. However, when I reread the Supreme Court's decision, I realized that it might not have been such a bad idea to ask the Supreme Court to rule on such an important matter. Referral to the courts in order to protect the freedoms and rights of various groups may be a good approach.

Senator Nolin: I have no problem with that. I just want the rules to be followed.

Mr. Garant: In constitutional matters, this can be done quickly. It will not take years. We can go directly to the highest court and have an answer within a few months. We cannot talk about secession for 10 years. At some point, we have to move on to something else.

Senator Gill: My question is about aboriginal peoples. You mentioned that a number of parties should be involved in the consultations on the legislation, but you did not talk about the Aboriginal peoples.

I see from your curriculum vitae that you have had some experience in Quebec regarding aboriginal communities, such as the Dorion commission on Quebec's territorial integrity. You must also be aware of what was done in the case of the James Bay Convention and the decision by Judge Malouf in this case regarding extending Quebec's borders. In order for the boundaries to be extended and for this to be enforced, the aboriginal people had to be consulted — and I am not talking about merely token consultations. Do you not think that the aboriginal peoples must be involved in this case, regardless of what happens in Quebec or elsewhere in Canada, given that the aboriginal peoples are scattered throughout Canada? Do you not think that this should be

question ambiguë, tout le monde dira: «Si vous votez là-dessus, c'est à vos risques et périls.» L'obligation de négocier comme gouvernement fédéral dépend de la clarté. Le gouvernement dira: «Nous vous mettons en garde parce que nous croyons, nous avons tout le sentiment, que cette question n'est pas claire, elle est ambiguë.»

Le sénateur Nolin: J'ai une dernière question. Vous avez, fort à propos, émis l'hypothèse de la judiciarisation, d'une quasi-loi ou d'une résolution de la Chambre des communes. Vous allez devoir nous éclairer sur cela, car j'ai toujours compris que le Parlement faisait des lois et que lorsqu'il faisait des lois, il les judiciarisait automatiquement. Le pouvoir judiciaire pouvait, dès lors que le processus parlementaire avait pleinement pris son essor, faire en sorte que la loi soit ouverte à l'interprétation des tribunaux. Vous émettez ici une hypothèse très intéressante.

Si c'est judiciarisable, c'est donc une loi. Si c'est une loi, c'est donc le processus parlementaire qui s'applique, mais le processus parlementaire inclut le Sénat et la reine ou son représentant. Comment alors dessiner un beau cercle avec les problèmes contradictoires que nous rencontrons dans le projet de loi C-20?

M. Garant: La résolution serait judiciarisable, donc ferait l'objet d'un contentieux constitutionnel. L'application d'une loi fédérale va vraiment dans ce sens. La judiciarisation, surtout en matière constitutionnelle, n'est pas mauvaise en soi. J'avais écrit, dans le journal *Le Devoir*, au moment où le gouvernement avait décidé de demander l'avis, que c'était un pavé jeté dans la marre, mais en relisant l'arrêt de la Cour suprême, j'ai réalisé qu'il n'était peut-être pas si mauvais de saisir la Cour suprême d'une question aussi importante. La judiciarisation pour protéger les libertés, les droits des collectivités, peut être une bonne façon de procéder.

Le sénateur Nolin: Je n'ai aucun problème avec cela. Je veux simplement que ce soit fait selon les règles.

M. Garant: En matière constitutionnelle, cela peut se faire rapidement. Cela ne prendra pas des années. Nous pouvons saisir directement la plus haute cour et en l'espace de quelques mois avoir une réponse. Nous ne pouvons pas pendant 10 ans parler de sécession. Nous devons passer à autre chose à un moment donné.

Le sénateur Gill: Ma question concerne les autochtones. Vous avez mentionné que plusieurs parties devaient être impliquées dans les consultations concernant la législation, mais vous n'avez pas parlé des autochtones.

Selon votre curriculum vitae, vous avez vécu certaines expériences au Québec touchant les communautés autochtones, dont la Commission Dorion sur l'intégrité du territoire du Québec. Vous avez dû être également témoin des démarches concernant la Convention de la Baie James et du jugement du juge Malouf rendu dans cette histoire à propos de l'extension des frontières du Québec. Pour qu'il y ait extension des territoires et que ce soit appliqué, il fallait que les autochtones soient consultés — et je ne parle pas uniquement d'une consultation pour plaire aux gens. Ne pensez-vous pas qu'il y ait obligation que les autochtones soient impliqués dans le cas présent, peu importe ce qui arrive au Québec ou ailleurs au Canada, puisque la population autochtone

a major obligation on the part of the federal government, to ensure that the aboriginal peoples are consulted and considered?

Mr. Garant: The Act does not address that in such clear-cut terms. It is clear that aboriginals are implicitly included in the groups and that their opinion must be taken into account by the House of Commons, but strictly speaking, no. Since amendments can be proposed, according to what I heard Minister Dion say, you should deal with the situation if you specifically want Aboriginals to be consulted. It does not expressly say so. If you want to go any farther, it is an entirely different matter. The Senate is already excluded, all that is left is the House of Commons. You start by re-involving the Senate, and if you want other groups to have a true veto, then it becomes a different matter entirely. I am not saying that I disagree with you, but the fact remains that the bill does not go in that direction.

Senator Gill: When I talk about the extension of Quebec's borders, I am talking about the history of the Royal Proclamation. I am talking about an historical record that was reconfirmed in 1982 — the inherent rights of aboriginals — during the patriation of the Constitution. Regardless of what is being said now, do you not think that aboriginals should be consulted, regardless of what happens with respect to a redistribution of territory or reconfiguration of territory, simply in light of these constitutional obligations?

Mr. Garant: The Supreme Court did expressly state that all aboriginal issues must be addressed at the negotiating table. Now, what did it mean by that? Will aboriginals be directly involved or will it have to go much further and involve consent by aboriginals to re-discuss territorial rights and borders, et cetera? That will depend on the negotiations that unfold around the table. The Supreme Court was cautious in that regard.

Senator Bolduc: I simply want to say that my concerns were raised by one of my colleagues and that I have received answers to my questions. I am very satisfied with that.

[English]

Senator Kroft: I will try to be very brief. I will ask you a question that does not arise from your own remarks directly.

You went into the area of intrusion into the affairs of the province. In your case, it was by way of the timing on the clarity issue. I would like your opinion on a matter that was raised here during the course of the day. The matter was raised by one of our colleagues, who, in the search for another way of approaching clarity, suggested that it may be salutary to include in the bill itself the actual text of a question. Since we are dealing with whether certain actions would or would not be intrusion into the area of a province, I would invite your comment in a brief manner, on that suggestion.

Mr. Garant: I would not go that far. I would rather follow what the Supreme Court has said about the essential object of a

est répartie à travers le Canada? Ne pensez-vous pas que ce doit être une obligation majeure du gouvernement fédéral, afin que les autochtones soient consultés et considérés?

M. Garant: La loi n'en parle pas en termes aussi clairs. Il est évident que les autochtones sont implicitement inclus dans les groupes et que leur opinion doit être prise en compte par la Chambre des communes, mais au sens strict, non. Comme les amendements peuvent être soulevés, d'après ce que j'ai entendu du ministre Dion, il faudrait voir à votre affaire si vous voulez très spécifiquement qu'il y ait au moins une consultation auprès des autochtones. Ce n'est pas dit expressément. Si vous voulez aller plus loin, c'est tout autre chose. Déjà, le Sénat est exclu, il ne reste que la Chambre des communes. On commence par réimpliquer le Sénat et si vous voulez que d'autres groupes aient un véritable veto, alors c'est une autre paire de manches. Je ne dis pas que je suis en désaccord avec vous, mais il reste que le projet de loi ne va pas dans cette direction.

Le sénateur Gill: Quand je parle d'extension des frontières du Québec, je parle de l'histoire de la Proclamation royale. Je parle de ce qui est inscrit dans l'histoire et qui a été reconfirmé en 1982, lors du rapatriement de la Constitution sur les droits inhérents des autochtones. Peu importe ce qu'on dit actuellement, vous ne pensez pas que les autochtones devraient être consultés, peu importe ce qui arrive concernant une redistribution des territoires ou une reconfiguration des territoires, simplement à partir des obligations constitutionnelles?

M. Garant: D'ailleurs, la Cour suprême a dit expressément que toute la question autochtone devra être obligatoirement à la table des négociations. Maintenant, qu'est-ce qu'elle a voulu dire par cela? Est-ce que les autochtones seront directement impliqués ou faudra-t-il aller plus loin et avoir le consentement des autochtones pour rediscuter des droits territoriaux, des frontières, et cetera? Cela dépendra des négociations qui s'enclencheront à la table. La Cour suprême a été prudente à ce sujet.

Le sénateur Bolduc: Je veux simplement dire que les préoccupations que j'avais ont été exposées par un de mes collègues et que j'ai reçu réponse à mes questions. J'en suis très satisfait.

[Traduction]

Le sénateur Kroft: J'essaierai d'être bref. Je vous poserai une question qui ne découle pas directement des commentaires que vous avez faits.

Vous avez parlé d'ingérence dans les affaires de la province. Vous faisiez alors allusion au choix du moment en ce qui a trait à la question de la clarté. J'aimerais savoir ce que vous pensez d'une question qui a été soulevée aujourd'hui. Un de nos collègues, qui cherchait une autre façon d'aborder la clarté, a dit qu'il serait peut-être utile d'inclure dans le projet de loi le texte d'une question. Puisque nous essayons de déterminer si certaines mesures représenteraient une ingérence dans les affaires d'une province, j'aimerais savoir, brièvement, ce que vous pensez de cette suggestion.

M. Garant: Je n'irais pas aussi loin que cela. Je préférerais faire ce que la Cour suprême a dit à l'égard de l'objet essentiel

question, namely, to know if the population agrees to separate or to secede from Canada. That is the essential question.

Senator Kroft: In other words, you would rather deal with the quality of the question than with the actual words of the question?

Mr. Garant: Yes.

[Translation]

Senator Kinsella: I would like to know if you think that the role entrusted to the House of Commons is a type of disallowance? If the House of Commons has to pass judgement, does that mean that if the question is not good, it would constitute a form of disallowance? If the National Assembly were to come up with a question and if the House of Commons were to decide that it was not a good question, would the decision by the House of Commons constitute a form of disallowance with respect to the decision by the National Assembly?

Mr. Garant: I do not think so. There is however a Supreme Court decision that stipulates the constitutional parameters of what clarity must entail. The criteria for clarity will be established through the implementation of federal legislation. Someone must, however, decide. Would this decision be better made by a political body instead of a judicial one? We could have envisaged a legal body designed to render a decision on the clarity of the question.

Senator Nolin: They said that they did not want to do so.

Mr. Garant: If Parliament leaves it up to political players, in other words to a political player that, ideally, could be the House of Commons and the Senate, to render a decision on clarity, it should not be considered an intrusion, a value judgement or a disallowance of what a legislature has done. It is the application of a constitutional standard, period. Because a constitutional obligation to negotiate stems from the clarity of the question. So it is also up to the legislatures to follow what the Supreme Court has said. In its reference, it sent a message to all provinces telling them that their questions on secession must be clear. You have Bill C-20 to help them ensure the questions are even clearer.

Senator Kinsella: My second question is as follows: how long will the results of a referendum question last? During second reading debate in the Senate, one of the arguments presented by Senator Boudreau was, and I quote:

[English]

...the constant threat of a third referendum on Quebec secession in less than a generation leaves us no responsible choice but to act now, and before the crisis atmosphere of a referendum campaign. The Prime Minister of Canada asked the Premier of Quebec to agree to a commitment not to hold a referendum in the Premier's current mandate. The Premier refused, forcing the Government of Canada to proceed with this bill.

[Translation]

In your opinion, how long would the results of a referendum question that is lost be valid? One year, five years, ten years?

d'une question, soit savoir si la population appuie la séparation ou la sécession. C'est la question fondamentale.

Le sénateur Kroft: En d'autres termes, vous préféreriez parler de la qualité de la question plutôt que de son libellé?

M. Garant: C'est exact.

[Français]

Le sénateur Kinsella: J'aimerais savoir si vous croyez que le rôle donné à la Chambre des communes constitue une forme de désaveu? Si la Chambre des communes doit poser un jugement, cela veut-il dire que si la question n'est pas bonne, cela constituerait une forme de désaveu? Si l'Assemblée nationale présentait une question et que la Chambre des communes décidait que ce n'est pas une bonne question, est-ce que ce jugement de la Chambre des communes constituerait une forme de désaveu vis-à-vis une décision de l'Assemblée nationale?

M. Garant: Je ne croirais pas. Il y a tout de même un arrêt de la Cour suprême qui précise les paramètres constitutionnels de ce que doit être la clarté. C'est la mise en œuvre d'une législation fédérale qui fixe des critères de clarté. Il faut tout de même que quelqu'un décide. Est-il opportun que ce soit un organe politique plutôt qu'un organe judiciaire? On aurait pu penser à un organe judiciaire pour trancher la question de la clarté.

Le sénateur Nolin: Ils ont dit qu'ils ne voulaient pas.

M. Garant: Si le Parlement s'en remet à des acteurs politiques, donc à un acteur politique qui, idéalement, pourrait être la Chambre des communes et le Sénat qui se prononcent sur la clarté, cela ne devrait pas être considéré comme une intrusion, un jugement de valeur ou un désaveu de ce que fait une législature. C'est l'application d'une norme constitutionnelle, point à la ligne, parce que découle de la clarté de cette question une obligation constitutionnelle de négocier. Alors il appartient aussi aux législatures de suivre ce que dit la Cour suprême. Quand elle a fait son renvoi, elle a lancé un message à toutes les provinces en leur disant que leurs questions sur la sécession doivent être claires. C'est pour les aider à les faire plus claires que vous avez le projet de loi C-20.

Le sénateur Kinsella: Ma deuxième question est la suivante: pour quelle période de temps dureront les résultats d'une question référendaire? Lors du débat en deuxième lecture au Sénat, un des arguments présentés par le sénateur Boudreau était, et je cite:

[Traduction]

[...] la menace constante d'un troisième référendum sur la sécession du Québec en moins d'une génération ne nous laisse d'autre choix responsable que d'agir maintenant, avant que ne s'installe l'atmosphère de crise d'une campagne référendaire. Le premier ministre du Canada a demandé au premier ministre du Québec de s'engager à ne pas tenir de référendum au cours de son présent mandat. En refusant, le premier ministre du Québec a forcé le gouvernement fédéral à aller de l'avant avec ce projet de loi.

[Français]

Selon vous, les résultats d'une question référendaire perdue seraient valides pour combien de temps? Un an, cinq ans, dix ans?

Mr. Garant: If you assume that the question was clear and the same question is used, is there a constitutional limitation period? I do not think so.

The advantage of a bill or an act to determine the clarity criteria is to specifically state that identical questions cannot be re-used if, in the past, they were deemed ambiguous. There is no time period. Clarity is an objective obligation. Provincial parliaments and provincial legislatures must use clear questions to ask their people if they want to separate.

The Supreme Court examined the issue of secession, not the nature of constitutional amendments of any kind. The obligation to negotiate if there has been a clear answer to a clear question will exist as part of a secession.

Senator Kinsella: And if the answer were no? And if a year later, the secessionist movement comes up with another question, what will happen then?

Mr. Garant: If it is clear, it meets the Supreme Court requirements. Obviously, the Supreme Court did not speak to the number of referendums. In that regard, at the constitutional conventions on comparative law that I have attended, constitutional experts from throughout the world say: "But would Quebecers not eventually win by dint of repetition?" The Supreme Court did not speak to that.

Senator Fraser: Mr. Garant, I would like to go back to the majority that should be required. Are you in favour of a 50 per cent-plus-one majority of all registered voters?

Mr. Garant: The absolute majority of registered voters, so that it does provide some security. We must avoid what happened during referendums in other countries. In other words a lower voter turnout being able to decide such an important issue as the dismembering of a federal state. To encourage the people to participate massively in this major choice, the idea of predetermining the majority of registered voters does provide some security and does normally result in their being more than 50 per cent plus one. This criteria has already been used in other constitutions throughout the world.

Senator Fraser: Would we not fall back into the same trap? Many people feel that 50 per cent plus one is not enough. In other words, any majority of 50 per cent plus one runs the risk of being very fragile and of disappearing a month or a week later.

Mr. Garant: Obviously, it is undoubtedly less fragile than an absolute majority of voters. If 80 per cent of the people vote and the result is 50 per cent plus one, that does not really make up the majority of the people in the province, according to the Supreme Court. To be more certain that it is the majority of the people in the province, the majority of registered voters provides some security. Ideally, it would perhaps be better to predetermine a qualified majority as in some other constitutional regimes, where majorities as high as 75 or 60 per cent exist.

M. Garant: Si vous supposez que la question a été claire et qu'on revienne avec la même question, est-ce qu'il y a une période de prescription en matière constitutionnelle? Je ne crois pas.

L'avantage d'un projet de loi ou d'une loi qui déterminerait les critères de la clarté est de permettre précisément, si dans le passé on a eu des questions considérées ambiguës, de ne pas revenir à des questions identiques. Il n'y a pas de période de temps. La clarté est une obligation objective. Les parlements provinciaux et les législatures provinciales doivent poser des questions claires pour demander à la population s'ils veulent se séparer.

La Cour suprême a étudié le problème de la sécession, elle n'a pas étudié le problème des modifications constitutionnelles de quelque nature que ce soit. C'est dans le cadre d'une sécession qu'il y aura obligation de négocier si on donne une réponse claire à une question claire.

Le sénateur Kinsella: Et si la réponse était non? Et si un an après, le mouvement sécessionniste présente une autre question, que se passe-t-il alors?

M. Garant: Si elle est claire, cela répond aux exigences de la Cour suprême. Évidemment, la cour ne s'est pas prononcée sur le nombre de référendums. À cet égard, dans les congrès constitutionnels de droit comparé auxquels j'ai assisté, il y a des constitutionnalistes à travers le monde qui ont dit: «Mais les Québécois, est-ce qu'ils vont finir par l'avoir à l'usure?» La Cour suprême ne s'est pas prononcée là-dessus.

Le sénateur Fraser: Monsieur Garant, je voudrais revenir sur la majorité qui devrait être requise. Vous favorisez plutôt une majorité de 50 p. 100 plus un des électeurs inscrits sur la liste?

M. Garant: La majorité absolue des électeurs inscrits, de sorte que cela donne tout de même une marge de sécurité. Il faut éviter ce qui est arrivé lors de référendums dans d'autres pays, c'est-à-dire qu'une participation moins importante de la population puisse trancher une question aussi importante que le démembrement d'un État fédéral. Pour inciter la population à participer massivement à ce choix majeur, l'idée de fixer à la majorité des électeurs inscrits donne tout de même une marge de sécurité et fait en sorte qu'on atteigne normalement plus que 50 p. 100 plus un. Ce critère a déjà été utilisé dans d'autres constitutions à travers le monde.

Le sénateur Fraser: Est-ce qu'on ne retombe pas dans le même problème? Beaucoup de gens trouvent que 50 p. 100 plus un des électeurs ne suffit pas, c'est-à-dire que n'importe quelle majorité de 50 p. 100 plus un risque d'être très fragile et de disparaître un mois plus tard ou une semaine plus tard?

M. Garant: Évidemment, c'est sûrement moins fragile qu'une majorité absolue de voteurs. S'il y a 80 p. 100 de la population qui s'exprime et que vous avez 50 p. 100 plus un, cela ne fait pas vraiment la majorité de la population de la province, suivant l'expression de la Cour suprême. Pour être plus sûr que c'est la majorité de la population de la province considérée, la majorité des électeurs inscrits donne une marge de sécurité. Idéalement, il serait peut-être mieux d'établir des majorités qualifiées comme dans certains autres régimes constitutionnels où il existe des majorités plus élevées telles que 75 p. 100 ou 60 p. 100.

Senator Joyal: Mr. Garant, I would like to take you back to the bill and the issue of political players. The 7th “whereas” of the bill reads as follows, and I quote:

[...] whereas, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and what constitutes a clear majority in a referendum held in a province on secession [...].

Are you of the opinion that the 7th whereas in the introduction to the bill corresponds to paragraphs 100 and 153 which state, and I quote 153:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes a “clear majority on a clear question” [...].

When you read these two paragraphs and when you refer to the seventh whereas and to clause 1, is this not a summary of what the Supreme Court said?

Mr. Garant: Not only is it a summary, but it is unclear. Luckily, the preamble is not part of the Act. You are absolutely right. In mentioning a clear question, the Court was targeting political actors, and that is a lot more than elected representatives. As Senator Beaudoin mentioned in reference to elected representatives, it referred to initiating legislation and even there, the Supreme Court was not careful. It probably inadvertently forgot about another provision of the Constitution to the effect that a decision cannot amend the Constitution. But the Senate can initiate constitutional legislation; members of the Senate are not elected representatives. So in my opinion the Court inadvertently said something that is inconsistent with the Constitution. And you are absolutely right that what is contained in the preamble is also incorrect. It is not correct to consider that it will up to the elected representatives to determine the content of the question, because the Supreme Court said that it will be up to political actors.

Senator Joyal: It repeated that on two occasions in the decision.

Mr. Garant: The preamble runs counter to what the Supreme Court said about a clear question. It talks about political actors. Even when the Supreme Court talked about elected representatives initiating constitutional legislation, it is inaccurate, because it runs counter to the Constitution of 1867.

We must be careful, and you are absolutely right. The notion of “political actors” is linked to the clarity of the question. Political actors include parliaments and government. As a political actor, the federal government introduces legislation and it chooses among the various political actors to apply the legislation. This choice is in my opinion highly questionable. The choice is solely up to the House of Commons because — perhaps it was implicit, as Mr. Dion seemed to be saying — it must be made by elected representatives. When the Supreme Court talks about elected representatives, it means initiating bills, which is inconsistent with the Constitution.

Le sénateur Joyal: Monsieur Garant, je voudrais vous ramener au projet de loi et à la question des acteurs politiques. Le paragraphe 7 des attendus du projet de loi dit, et je le cite:

[...] que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu’il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires dans le cadre d’un référendum sur la sécession [...]

Est-ce que vous êtes d’opinion que le septième attendu introductif du projet de loi correspond aux paragraphes 100 et 153 qui disent textuellement, et je cite le 153:

Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire» [...]

Quand vous lisez ces deux paragraphes et que vous réferez au septième attendu et à l’article 1, est-ce qu’il n’y a pas là un raccourci à ce que la Cour suprême a dit?

M. Garant: Non seulement il y a un raccourci, mais une équivoque. Fort heureusement, le préambule ne fait pas partie de la loi. Vous avez absolument raison. Lorsqu’on a parlé de question claire, elle a visé les acteurs politiques et c’est beaucoup plus que les représentants élus. Comme le sénateur Beaudoin l’a bien mentionné lorsqu’on a parlé de représentants élus, c’était pour l’initiative et même là, la Cour suprême ne s’est pas méfiée. C’est probablement par inadvertance qu’elle a oublié une autre disposition de la Constitution, à savoir qu’on ne peut pas, par un arrêt, modifier la Constitution. Mais le Sénat peut prendre l’initiative des lois constitutionnelles; les membres du Sénat ne sont pas des représentants élus. De sorte que la cour a dit, selon moi par inadvertance, quelque chose qui est contraire à la Constitution. Et ce qu’on retrouve précisément dans le préambule, vous avez absolument raison, c’est aussi incorrect. C’est incorrect de considérer qu’il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consiste la question parce que la Cour suprême a dit qu’il appartient aux acteurs politiques.

Le sénateur Joyal: Elle l’a dit à deux reprises dans l’avis.

M. Garant: Dans le préambule, c’est contraire à ce que dit la Cour suprême à propos de la question claire. Ce sont les acteurs politiques. Même lorsque la Cour suprême a parlé de représentants élus pour l’initiative en matière constitutionnelle, ce n’est pas exact parce que c’est contraire à la Constitution de 1867.

Il faut se méfier et vous avez absolument raison. «Acteurs politiques», c’est relié à la clarté de la question. Les acteurs politiques, ce sont les parlements et le gouvernement. Comme acteur politique, le gouvernement fédéral propose une loi et il fait un choix entre divers acteurs politiques pour l’application de cette loi. Ce choix est à mon point de vue très discutable. Ce choix se fait uniquement à la Chambre des communes au motif — peut-être implicite, comme semblait le dire le ministre Dion — qu’il faut que ce soit des représentants élus. Lorsque la Cour suprême parle des représentants élus, elle entend l’initiative des projets de loi, ce qui est contraire à la Constitution.

If it had wanted to talk about initiating projects for secession, that would have been more understandable, because projects for secession normally come from the provinces. The provinces do not have a Senate, they only have elected representatives. It obviously goes without saying that these projects will be initiated by elected representatives.

Talking about legitimacy in this regard can be defended. Elected representatives — members of the National Assembly or another legislature — who propose secession and trigger a secessionist process. That is understandable. However, when talking about political actors for the clarity of the question, they are all political actors, but they are not all elected. You are absolutely right.

Senator Joyal: To ensure that this bill is watertight, should the potential challenges not be limited as much as possible?

Mr. Garant: Yes.

Senator Joyal: Challenges can arise once the bill has been adopted, but they can also arise during a referendum or immediately following a referendum.

Mr. Garant: Precisely.

Senator Joyal: The worse case scenario is as follows. The Canadian government introduces a resolution in the House of Commons, it is adopted on clarity and the majority. When it has been adopted the secessionist government of the province takes the resolution, goes to the courts and challenges its constitutionality, because it would not have had the required constitutional authority of having being endorsed by both Houses of Parliament in Canada.

We end up in the worst possible scenario, a legal vacuum at a time when the country needs clarity and to know what the rule of law is. Do you not think that if these clauses of the bill were amended to re-establish the status of the Senate, we could considerably limit any uncertainty in this bill?

Mr. Garant: Considerably. I have proposed a number of amendments that did not seem as essential as that one. Like many others, I thought about that late in the game.

The role devolved upon the Senate in this bill seems much more dangerous in terms of a constitutional challenge, and perhaps at a time when we will least expect it. After a referendum where things collapse, we will end up before the courts to challenge the very basis of the government's decision to negotiate or not.

Senator Joyal: In your opinion, re-establishing the status of the Senate could not be challenged on the basis that the government would have given a non-elected House a role reserved for an elected House. The opposite argument could not be made, but in this case, it can be.

Mr. Garant: You are absolutely right, it can be.

Senator Joyal: One way to prevent that is by recognizing — the Supreme Court is not defending it — the role of a political actor that is essential to constitutional order in Canada, which is in particular the Senate?

Si on avait voulu parler de l'initiative des projets de sécession, cela aurait été plus compréhensible parce que les projets de sécession viennent normalement des provinces. Les provinces n'ont pas de Sénat, elles n'ont que des représentants élus. Évidemment, il va de soi que l'initiative viendra de représentants élus.

Parler de légitimité à cet égard se défend bien. Ce sont des représentants élus — des députés de l'Assemblée nationale ou de quelque autre législature — qui proposent la sécession et qui enclenchent une démarche sécessionniste. C'est compréhensible. Mais quand on parle d'acteurs politiques pour la clarté de la question, ce sont tous les acteurs politiques, ce ne sont pas les élus. Vous avez absolument raison.

Le sénateur Joyal: Si on veut s'assurer que ce projet de loi est étanche, il faut limiter au maximum les possibilités de contestation?

M. Garant: Oui.

Le sénateur Joyal: La contestation peut survenir une fois que le projet de loi est adopté, mais elle peut survenir en plein référendum ou immédiatement après le référendum.

M. Garant: Exactement.

Le sénateur Joyal: Le pire scénario va comme suit. Le gouvernement canadien présente une résolution à la Chambre des communes, elle est votée sur la clarté et sur la majorité. Une fois qu'elle est votée, le gouvernement sécessionniste de la province prend cette résolution, va devant les tribunaux et conteste sa constitutionnalité parce qu'elle n'aurait pas l'autorité constitutionnelle requise d'avoir été avalisée par les deux Chambres du Parlement du Canada.

On se retrouve dans le pire des scénarios, c'est le vide juridique au moment où le pays a besoin de clarté et de savoir quelle est la règle de droit. Ne croyez-vous pas que si les articles du projet de loi étaient modifiés pour rétablir le statut du Sénat, on limiterait considérablement la marge d'incertitude de ce projet de loi?

M. Garant: Considérablement. J'ai proposé un certain nombre de modifications qui ne paraissent pas aussi essentielles que celle-là. Comme bien d'autres, j'y ai pensé tardivement.

Le rôle dévolu au Sénat dans ce projet m'apparaît, au plan d'une contestation constitutionnelle, beaucoup plus dangereux et ce, peut-être au moment où on s'y attendra le moins. Après un référendum où les choses claquent, on se ramasse devant les tribunaux pour contester le fondement même de la décision du gouvernement de négocier ou non.

Le sénateur Joyal: D'après vous, le fait de rétablir le statut du Sénat ne pourrait pas être contesté sur la base que le gouvernement aurait donné à une chambre non élue un rôle réservé à une chambre élue. Le raisonnement inverse ne pourrait être fait, mais dans le cas présent, il peut être fait.

M. Garant: Il peut être fait, vous avez absolument raison.

Le sénateur Joyal: Une façon de prévenir est de reconnaître — la Cour suprême ne le défend pas — le rôle d'un acteur politique essentiel à l'ordre constitutionnel canadien, qui est en particulier le Sénat?

Mr. Garant: Precisely. Ultimately, could a provision like section 47 of the Constitutional Act of 1982 be included? It would probably be preferable to include it as a major actor in this process.

[English]

Senator Grafstein: Professor Garant, thank you very much. Your evidence has been elucidating. Let me come to the Supreme Court of Canada decision, which you find exciting and positive. In part, who can deny some of the statements in the Supreme Court of Canada decision? For instance, I am sure you will recall that the Supreme Court of Canada, in its chapter on constitutionalism and the rule of law, talks about the rule of law and the Manitoba language case as leading precedent. It goes on to talk about the importance of the rule of law as it somewhat is varied by the Constitution. In fact, paragraph 72 of the *Reference re Secession of Quebec* says that "the rule of law principle requires that all government action must comply with the law, including the Constitution." It talks about constitutional supremacy. Paragraph 72 goes on to say, "The Constitution binds all governments, both federal and provincial, including the executive branch."

You heard Professor Monahan's exposé about how new the federal government's prerogative is with respect to looking at provincial legislation, but really it is not that new. There has been in the Constitution from day one a form of the power and the prerogative of the federal government to deal with provincial legislation, the power of disallowance and reservation.

Therefore, here we have something that is not new, but we have a new process. There is explicit power still residing in the Constitution for the federal government exercising its prerogative to disallow egregious provincial legislation or reserve it. If it reserves it or disallows it, there is a mechanic about suspending judgment, and it could fall if the government does not do anything. I will not spend the committee's time reviewing that, but perhaps we should refer to those provisions.

The government now takes its prerogative and now utilizes it, as we have been told, in a different way. However, there is no reference here whatsoever to the removal of the bicameral constitutional principle; none whatsoever, not a hint of it anywhere. The government now exercises its prerogative out of the blue to avoid the bicameral principle, and this, I take it, you say is colourable.

Mr. Garant: I think so.

Senator Grafstein: Let us look at the product of this legislation. Is the product of this legislation a law? What is the difference, in effect, between a binding opinion and a law in its generic terms?

Mr. Garant: If it is binding, it is a law. By its nature and the characteristic of the law, it is binding. It creates obligations and rights, so that resolution vis-à-vis the government is binding. It is a law.

M. Garant: Exactement. À la limite, pourrait-on inclure une disposition comparable à l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982? Probablement qu'il serait préférable de l'inclure comme acteur majeur dans ce processus.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Merci beaucoup, monsieur Garant. Vos commentaires ont été fort utiles. J'aimerais en venir à l'arrêt de la Cour suprême du Canada, un arrêt que vous jugez enlevant et positif. Qui pourrait douter de la validité de certains des commentaires faits dans cet arrêt? Par exemple, je suis convaincu que vous vous souviendrez que la Cour suprême du Canada, dans ses commentaires sur le constitutionnalisme et la primauté du droit, parle de la primauté du droit et de la question linguistique au Manitoba comme précédent. On mentionne également l'importance de la primauté du droit, qui est en fait touchée par la Constitution. En fait, on précise au paragraphe 72 du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* que «Le principe de la primauté du droit exige que les actes de gouvernement soient conformes au droit, dont la Constitution.» On fait mention de la suprématie constitutionnelle. On ajoute au paragraphe 72: «La Constitution lie tous les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, y compris l'exécutif.»

Vous avez entendu M. Monahan signaler dans son exposé que la prérogative du gouvernement fédéral est très nouvelle en ce qui a trait aux lois provinciales, mais elle n'est pas si nouvelle que cela. La Constitution a toujours prévu une forme de pouvoir et de prérogative pour le gouvernement fédéral en ce qui a trait aux lois provinciales, le droit de révocation et le pouvoir de réserve.

Il ne s'agit donc pas de quelque chose de nouveau, mais d'un nouveau processus. La Constitution accorde toujours au gouvernement fédéral le pouvoir explicite d'exercer sa prérogative de réserver ou de révoquer certaines lois provinciales. Si le gouvernement fédéral décide de révoquer ou de réserver des lois, il existe un mécanisme pour ce qui est du pouvoir suspensif, et le gouvernement pourrait tomber s'il n'agissait pas. Je ne prendrai pas le temps du comité pour passer en revue cette situation, mais peut-être devrions-nous penser à ces dispositions.

Le gouvernement a maintenant recours à cette prérogative, comme on nous l'a dit, mais d'une façon différente. Cependant, on ne mentionne nullement l'abolition du principe bicaméral enchâssé dans la Constitution; on n'en parle absolument pas. Le gouvernement a maintenant recours à sa prérogative sans préavis simplement pour éviter le principe bicaméral, et vous jugez que c'est spécieux.

M. Garant: Je crois que oui.

Le sénateur Grafstein: Étudions donc le résultat de cette mesure législative. Est-ce que ce résultat est une loi? Quelle est en fait la différence entre une opinion exécutoire et une loi dans ses termes les plus génériques?

M. Garant: Si c'est exécutoire, c'est une loi. De par sa nature et sa caractéristique une loi est exécutoire. Elle crée des obligations et des droits; ainsi cette résolution lie le gouvernement. C'est une loi.

Senator Grafstein: That is why I assume the Supreme Court of Canada went on in paragraph 72 to say that the governments, both federal and provincial, may not transgress their provisions. Indeed, their sole claim to exercise lawful authority rests in the powers allocated to them under the Constitution and can come from no other source.

I suppose you would agree that the bicameral theory is alive and well under this decision and that there is only one way that the government, exercising its prerogative, beyond disallowance or reservation, can change that, and that is by a constitutional amendment itself.

Mr. Garant: Yes, I would agree with that.

[Translation]

Senator Prud'homme: You can see that we are not in a hurry, the beauty of the Senate is that we take our time. I assure you that we want to treat you equally, even if I am not a member of the committee: I am still patiently waiting for that time to come. I will not repeat the passionate speech I made this afternoon that forced me to go out and get some fresh air, but I am prepared to repeat once again that I know who I am. I define myself as a French-Canadian nationalist from Quebec.

I believe that Canada is indivisible and that this cannot be done this way. On the contrary, I feel that proceeding this way is pure provocation for people who, like us, believe that this is not the way to keep the country united.

[English]

The federal government introduced the National Energy Program, and Alberta was outraged. Albertans may be more fed up with Canada than Quebecers. Alberta, the Yukon and British Columbia are fed up with new treaties for a very small minority that decide they will go their own way. Who would deny that "Do you want to make X a country?" is not a clear question?"

[Translation]

Now, 80 per cent of the people say yes. Mr. Garant, you were talking to a member who was lied to when the War Measures Act was adopted. I wanted to vote against it. I had obtained permission to make a speech that was perhaps clumsy, but it was the price I had to pay. I was lied to. The facts I was given flowed from total paranoia. I repeat that it can happen in the same circumstances: you can have a government that is very popular in one part of the country, including the government in Ottawa that holds a majority, or, to use our colleague Senator Joyal's expression, a near minority government where the Speaker's vote determines whether the question is clear and if the percentage is sufficient.

What is more, the Senate is ignored. I reread the Senator's speech very carefully and I am listening to colleagues here. I am ready to be convinced by one or the other, but I am increasingly convinced that this bill is provocation.

The Chair: Do you have a question, Senator Prud'homme?

Le sénateur Grafstein: C'est pourquoi je suppose que la Cour suprême du Canada a dit au paragraphe 72 que les gouvernements, fédéral et provinciaux, doivent respecter ses dispositions. En fait, leur autorité légale leur est accordée par la Constitution; c'est la seule source.

Je suppose que vous conviendrez que la théorie bicamérale existe et se porte très bien, selon cette décision, et qu'il n'y a qu'une façon pour le gouvernement, exerçant sa prerogative, outre le droit de la révocation et le pouvoir de réserve, de changer cela, et c'est de modifier la Constitution.

M. Garant: Oui, je suis d'accord.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Vous voyez que nous ne sommes pas pressés, c'est la beauté du Sénat de prendre notre temps. Je vous assure qu'on veut vous traiter également, même si je ne suis pas membre du comité — j'attends toujours tranquillement le moment venu. Je ne referai pas le discours que j'ai fait passionnément cet après-midi et qui m'a obligé à aller prendre de l'air frais, mais je suis prêt à répéter une fois de plus que moi je sais qui je suis. Je me suis défini comme un Canadien français, nationaliste, du Québec.

Je crois que le Canada est indivisible et que cela ne peut pas se faire de cette manière. Au contraire, je considère que de le faire de la manière dont on veut procéder, c'est de la pure provocation pour des gens qui, comme nous, croyons que ce n'est pas de cette façon qu'on peut garder le pays uni.

[Traduction]

Le gouvernement fédéral a mis sur pied le Programme énergétique national, et l'Alberta a été offensée. Les Albertains en ont peut-être plus soupé du Canada que les Québécois. L'Alberta, le Yukon et la Colombie-Britannique en ont soupé des nouveaux traités conçus pour une très petite minorité qui décide de faire ce que bon lui semble. Qui dirait que «Voulez-vous que x devienne un pays?» n'est pas une question claire?

[Français]

Maintenant, 80 p. 100 des gens décident que oui. Monsieur Garant, là vous parlez à un député qui s'est fait mentir quand la Loi sur les mesures de guerre a été adoptée. Je voulais voter contre. J'ai obtenu la permission de faire un discours qui était peut-être malhabile, c'était le prix que j'ai obligé à payer. Mais on m'a menti. Les faits qu'on m'a donnés relevaient de la paranoïa totale. Je vous répète que ça peut arriver dans les mêmes circonstances: vous pouvez avoir un gouvernement très populaire dans une partie du pays, dont le gouvernement à Ottawa qui est majoritaire ou, pour employer une expression de notre collègue le sénateur Joyal, un gouvernement peut-être presque minoritaire où c'est par le vote du président du Parlement qu'on décide si la question est claire et si le pourcentage est suffisant.

En plus de cela, on ignore le Sénat. Le discours du sénateur, je l'ai relu très attentivement et j'écoute les collègues ici. Je suis prêt à être convaincu par l'un ou par l'autre, mais je suis convaincu de plus en plus que ce projet de loi est une provocation.

La présidente: Vous avez une question, sénateur Prud'homme?

Senator Prud'homme: Do you consider a bill, under circumstances where the percentage of votes is not defined? It is as if we were saying that we would wait to see how many people vote, and then we will know if it is enough. That is like taking people for idiots if they do not know what they are voting for. 93.34 per cent of Quebecers voted. In part of the Mont-Royal riding, 99.3 per cent of people voted, and they knew full well what they were voting for. Ninety percent of the people voted in nine ridings in Quebec, and there were no ridings where the turnout was under 80 per cent. There were only six ridings where the turnout was between 80 and 90 per cent.

The Chair: The question, Senator Prud'homme...

Senator Prud'homme: Why wait, why not specify the percentage? It has been suggested that the figure should be 50.1 per cent, as you said, of the names on the voters' list. As you know, that would create a problem for the peace talks in Israel.

The Chair: Your question.

Senator Prud'homme: I am not one of the great constitutional experts, but I do have some practical experience with these matters, and I know what people think. If the question is not clear, they know that Ottawa is going to have to negotiate, and that it is going to say that if the question is not clear it will not negotiate. But what is the reason for all this convoluted? Who are we going to consult? The Aboriginal people should be consulted.

The Chair: We are going to ask Mr. Garant to answer the question.

Mr. Garant: I think you are right, and I would suggest that we come up with something as objective as possible. For example, the absolute majority of voters on the list would be clear.

As for the rest, it has to do with what the Supreme Court said about quality. Does that mean that the Supreme Court spoke in order to say nothing? The Supreme Court's message is directed at the people of Canada, and is it necessary to restate it in a bill? That is where you may be right about questioning the usefulness of a bill. But a bill can also be pedagogical, it can remind people of things that are uniquely true, but that bear repeating for people generally.

As part of its constitutional obligation to negotiate, the federal government could say under which criteria they are obliged to negotiate. Perhaps you are right to wonder why we are doing all this, and to think that it would be preferable to let the future unfold and then take some stand after the fact, as will be required. Actually, the idea of a bill is not bad in itself. It may also be useful for informing people of what is meant by clarity.

The Chair: You have been extremely patient, Mr. Garant, and your intellectual calibre and physical stamina are outstanding. The fact that everyone is still here bears witness to the interest of committee members in your testimony.

The meeting is adjourned.

Le sénateur Prud'homme: Considérez-vous un projet de loi, dans les circonstances où on ne définit pas le pourcentage des votes? C'est comme si on disait qu'on allait attendre pour voir combien de gens vont voter, et on nous dira si c'est assez. C'est de prendre la population pour des idiots s'ils ne savent pas sur quoi ils votent. Il y a 93,34 p. 100 des Québécois qui ont voté. Dans une partie du comté de Mont-Royal, ils ont voté à 99,3 p. 100 et ils savaient très bien ce sur quoi ils votaient. Il y a neuf comtés au Québec qui ont voté à plus de 90 p. 100 et aucun comté n'a voté moins à moins de 80 p. 100. Il n'y a que six comtés qui ont voté de 80 à 90 p. 100.

La présidente: La question, sénateur Prud'homme...

Le sénateur Prud'homme: Pourquoi attendre, pourquoi ne pas le dire quel pourcentage? Madame suggère que cela devrait prendre 50,1 p. 100, comme vous avez dit, de la liste électorale. Vous savez, à ce sujet, que cela va créer un problème en Israël pour la paix.

La présidente: Votre question.

Le sénateur Prud'homme: Je ne fais pas partie de l'école des grands constitutionnalistes, mais je suis un pratiquant de la rue et je sais ce que les gens pensent. S'il y a une question qui n'est pas claire, ils savent bien qu'à Ottawa ils vont être obligés de négocier puis ils vont le dire que si ce n'est pas clair, ils ne négocient pas. Mais pourquoi tout ce tortillement? On va consulter qui? Les autochtones devraient être consultés.

La présidente: On va demander à M. Garant de répondre.

M. Garant: Je pense que vous avez raison, et d'ailleurs je propose d'en arriver à quelque chose qui serait le plus objectif possible. Par exemple, déterminer la majorité absolue des électeurs inscrits, c'est quelque chose de clair.

Quant au reste, cela correspond à ce que la Cour suprême nous a dit quant à la qualité. À ce moment-là, est-ce que la Cour suprême aurait parlé pour rien dire? Ce message de la Cour suprême s'adresse très bien à la population comme telle, est-il nécessaire de le revéhiculer dans un projet de loi? Là, vous avez peut-être raison de douter de l'utilité d'un projet de loi. Mais enfin, un projet de loi peut aussi avoir une vertu pédagogique, c'est-à-dire rappeler des choses qui sont vraies en elles-mêmes, mais qui méritent d'être rappelées à l'ensemble de la population.

À ce moment, le gouvernement fédéral, dans son obligation constitutionnelle de négocier, pourra dire quels étaient les critères et que ces critères leur permettent de dire qu'ils ont l'obligation de négocier. Maintenant, peut-être que vous avez raison de vous demander: «Pourquoi tout cela, laissons les choses venir et puis, après coup, il va falloir se prononcer de toute façon». Enfin, l'idée d'un projet de loi n'est pas mauvaise en soi. C'est effectivement une démarche qui peut avoir également une vertu pédagogique de dire à la population ce que nous entendons par la clarté.

La présidente: Monsieur Garant, vous avez été extrêmement patient, avec une force physique intellectuelle remarquable. Vous voyez, cela témoigne de l'intérêt que votre témoignage suscitait puisque tout le monde est encore là.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Stéphane Dion, President of the
Queen's Privy Council for Canada and Minister of
Intergovernmental Affairs.

L'honorable Stéphane Dion, président du conseil privé
de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires
intergouvernementales.

WITNESSES—TÉMOINS

Thursday, May 18, 2000

From the Department of Justice:

Mary E. Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister,
Constitutional Affairs.

From the Privy Council Office:

Mr. George Anderson, Deputy Minister, Intergovernmental
Affairs;

Geoffroi Montpetit, Legislative Assistant to the President of
the Privy Council and Minister of Intergovernmental
Affairs.

Monday, May 29, 2000

As individuals:

Patrick J. Monahan, Professor of Law, Osgoode Hall Law
School;

Patrice Garant, Professor, Law Faculty, Laval University.

Le jeudi 18 mai 2000

Du ministère de la Justice:

Mary E. Dawson, c.r., sous-ministre déléguée, Affaires
constitutionnelles.

Du Bureau du conseil privé:

M. George Anderson, sous-ministre, Affaires intergouverne-
mentales;

M. Geoffroi Montpetit, adjoint législatif du président du
conseil privé et ministre des Affaires intergouverne-
mentales.

Le lundi 29 mai 2000

À titre personnel:

Patrick J. Monahan, professeur de droit, Osgoode Hall;

Patrice Garant, professeur, faculté de droit, Université Laval.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Thursday, June 1, 2000

Le jeudi 1^{er} juin 2000

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Third meeting on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference

Troisième réunion sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Boudreau, P.C.	Milne
(or Hays)	Murray, P.C.
Chalifoux	Nolin
De Bané, P.C.	Rivest
Furey	Robichaud, P.C.
Hervieux-Payette, P.C.	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Kenny	Rompkey, P.C.

* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rompkey substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*L'Acadie/Acadia*) (*May 29, 2000*).

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Gill (*May 31, 2000*).

The name of the Honourable Senator Kenny substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*May 31, 2000*).

The name of the Honourable Senator Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*May 30, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Boudreau, c.p.	Milne
(ou Hays)	Murray, c.p.
Chalifoux	Nolin
De Bané, c.p.	Rivest
Furey	Robichaud, c.p.
Hervieux-Payette, c.p.	(<i>Saint-Louis-de-Kent</i>)
Kenny	Rompkey, c.p.

* *Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*L'Acadie/Acadia*) (*le 29 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 31 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Kenny est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 31 mai 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 30 mai 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 1, 2000

(4)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 6:10 p.m., the Honourable Joan Fraser, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, De Bané, P.C., Fraser, Furey, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin, Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), and Rompkey, P.C. (15).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Finestone, P.C., Gauthier, Joyal, P.C., Prud'homme, P.C., Sibbeston, Taylor and Wilson (9).

In attendance: Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

From the Canada West Foundation:

Mr. Roger Gibbins, President and Chief Executive Officer.

As an individual:

Joe Magnet, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Roger Gibbins made a statement and answered questions.

Joe Magnet made a statement and answered questions.

At 9:40 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**OTTAWA, le jeudi 1^{er} juin 2000

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 18 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, De Bané, c.p., Fraser, Furey, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin, Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), et Rompkey (15).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Finestone, c.p., Gauthier, Joyal, c.p., Prud'homme, c.p., Sibbeston, Taylor et Wilson (9).

Également présent: Brian O'Neal, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Canada West Foundation:

Roger Gibbins, président-directeur général.

À titre personnel:

Joe Magnet, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1.*)

La présidente prononce un mot de bienvenue.

Roger Gibbins fait un exposé, puis répond aux questions.

Joe Magnet fait un exposé, puis répond aux questions.

À 21 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 1, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 6:10 p.m. to give consideration to the bill

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, This third meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session.

This evening we will be continuing our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[*Translation*]

The bill was passed by the House of Commons on 15 March and given first reading in the Senate on 21 March. It was then given second reading on 18 May, meaning that the Senate approved the bill in principle and then referred it to this special committee so that we could study it in-depth.

[*English*]

Our consideration began earlier this week when we heard from the Honourable Stéphane Dion, the Minister of Intergovernmental Affairs, as well as from Professors Monahan and Garant.

We continue this evening with the appearances of Dr. Roger Gibbins, President and Chief Executive Officer of the Canada West Foundation, and, following him, Professor Joseph Magnet of the Faculty of Law at the University of Ottawa.

Do you have an opening statement, Dr. Gibbins?

Dr. Roger Gibbins, Individual: Yes, I do.

[*Translation*]

Senator Hervieux-Payette: I should like to know how much time is being allotted to each witness? It seemed flexible at the beginning of the week. Are we going to grant each witness an hour and a half or are we going to continue indefinitely?

The Chair: In principle, we allot an hour and a half to each witness. If the senators are very caught up in the questions, we may exceed the allotted time slightly. With the number of senators present around the table, an hour and a half per witness should suffice.

Senator Nolin: It is often only towards the end of a witness' testimony that we really get to understand the substance of what was presented. I would not, because of this time limit, want the exploration of the very substance of the issue impeded.

The Chair: Our witnesses cannot stay here until dawn either.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 1^{er} juin 2000

Le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 18 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, Ouvre la troisième séance du Comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20.

Nous allons poursuivre ce soir notre étude du projet de loi C-20, donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a adopté le principe du projet de loi et il a ensuite été déferé à ce comité spécial pour que nous en fassions une étude approfondie.

[*Traduction*]

Nous avons commencé notre étude un peu plus tôt cette semaine et nous avons entendu les témoignages de l'honorable Stéphane Dion, ministre des Affaires intergouvernementales ainsi que des professeurs Monahan et Garant.

Nous poursuivons ce soir avec les témoignages de Roger Gibbins, président-directeur général de la Canada West Foundation, puis de Joseph Magnet, professeur à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

Allez-vous nous faire un exposé, monsieur Gibbins?

M. Roger Gibbins, à titre personnel: Oui, effectivement.

[*Français*]

Le sénateur Hervieux-Payette: J'aimerais savoir combien de temps est alloué à chaque témoin? Cela semblait élastique au début de la semaine. Est-ce qu'on accorde une heure et demie à chaque témoin ou est-ce qu'on continue de façon indéfinie?

La présidente: En principe, nous allouons une heure et demie pour chaque témoin. Si les sénateurs sont très engagés dans les questions, nous allons peut-être dépasser légèrement le temps alloué. Avec le nombre de sénateurs présents autour de la table, une heure et demie par témoin devrait suffire.

Le sénateur Nolin: Il arrive souvent que lors de l'audition d'un témoin, c'est vers la fin que nous découvrons la vraie substantifique matière de son témoignage. Je ne voudrais pas, à cause de cette limite de temps, qu'on s'empêche d'explorer tous les recoins de cette substantifique intelligence.

La présidente: Il faut aussi admettre que nos témoins ne peuvent pas rester jusqu'à l'aube.

Senator Nolin: No. We try not to impose too much on our witnesses' time.

[English]

Dr. Gibbins: Senators, I will be fairly brief in my opening comments. I have prepared a written draft, but my opening comments diverge somewhat from that. I have had a chance to read the transcripts of the last sessions.

I should like to begin by thanking the committee for this opportunity and to stress that I am appearing before the committee as an individual. I am not speaking on behalf of the staff or council of the Canada West Foundation.

I should also point out that I am not a constitutional expert. My views will be more political, in a good sense of the word, and somewhat more regional than the other views you have heard. I have reviewed the transcripts of your last sessions. As a non-constitutional lawyer, they have been an interesting learning experience for me.

The principles of Bill C-20 are very much in tune with the political landscape in Western Canada. Western Canadian political parties have long called for the imposition of predictable rules for sovereignty referenda in Quebec. Thus, the intent of the clarity bill appears to enjoy broad, although not necessarily deep, support in Western Canada.

I would argue that there is also support for the principle that the Canadian political community as a whole should play an active role in setting the conditions for any future sovereignty referendum in Quebec, and in responding to the outcome of any such referendum. If Western Canadians are likely to stand apart in this matter, it will come through two convictions.

The first is that the people should be directly involved. There is little faith within the region that parliamentary institutions and/or the national government will adequately reflect regional opinion. Therefore, popular ratification of any agreement is essential, and the promise of that ratification is essential to establish the credibility of any negotiating team.

The second conviction is that provincial governments must be directly involved and not merely consulted in some abstract fashion. Consultation is not enough. The potential separation of Quebec is a constitutional matter and neither the federal government nor Parliament can proceed unilaterally.

I realize the limitations of the clarity bill in this respect. It cannot set rules for provincial engagement. However, it is important to stress that the provinces must be involved, and must be involved from the outset of any process.

It is important to note that support for the general principles of the clarity bill should not be equated with sustainable support for some of its specific clauses. My argument here gets a little bit

Le sénateur Nolin: Non. Nous sommes très respectueux de la disponibilité de nos témoins.

[Traduction]

M. Gibbins: Sénateurs, mon exposé sera très bref. J'ai rédigé un mémoire, mais je m'en écarterai quelque peu. J'ai eu la possibilité de lire la transcription des dernières séances.

Je tiens tout d'abord à remercier le comité de m'avoir invité et j'insiste sur le fait que je comparais ici à titre personnel. Je ne parle pas au nom du personnel ou du conseil de la Canada West Foundation.

Il me faut préciser aussi que je ne suis pas un expert en droit constitutionnel. Mes analyses seront davantage politiques, au bon sens du terme, et un peu plus régionales que celles que vous avez entendues jusqu'à présent. J'ai passé en revue les procès-verbaux de vos dernières séances. Ils sont révélés pleins d'enseignements pour quelqu'un qui, comme moi, n'est pas un juriste spécialisé dans le droit constitutionnel.

Les principes qui figurent dans le projet de loi C-20 concordent bien avec les opinions politiques de l'ouest du Canada. Les partis politiques de l'Ouest réclament depuis longtemps l'imposition de règles fixes s'appliquant aux référendums tenus par le Québec sur la souveraineté. Donc, sur le plan des principes, le projet de loi sur l'exigence de clarté bénéficie d'un large appui, même s'il n'est pas nécessairement très fort, de la part de l'ouest du Canada.

J'affirmerais que l'on y appuie aussi le principe selon lequel il faudrait que la communauté politique canadienne dans son ensemble joue un rôle actif en établissant les conditions de tout référendum organisé à l'avenir sur la souveraineté du Québec et en réagissant à la suite des résultats d'un référendum de cette nature. Si les Canadiens de l'Ouest se démarquent éventuellement en cette matière, c'est parce qu'ils ont deux convictions.

La première, c'est qu'il faut que la population soit directement impliquée. On ne croit pas vraiment dans cette région que les institutions parlementaires ou encore que le gouvernement national sont en mesure de bien refléter les opinions régionales. Par conséquent, il est indispensable qu'un accord soit ratifié par la volonté populaire et la promesse d'une telle ratification est indispensable si l'on veut asseoir la crédibilité de l'équipe chargée de négocier.

La deuxième conviction est que les gouvernements provinciaux doivent participer directement et non simplement être consultés pour la forme. La consultation ne suffit pas. Le risque de séparation du Québec est une affaire constitutionnelle et ni le gouvernement fédéral ni le Parlement ne peuvent agir unilatéralement.

Je suis conscient des limites à cet égard du projet de loi sur l'exigence de clarté. Il ne peut pas fixer les règles de la participation provinciale. Il est important, toutefois, de souligner que les provinces doivent être impliquées, et qu'elles doivent l'être dès le départ.

Il est important de souligner qu'il ne faut pas croire que l'appui accordé aux principes généraux du projet de loi sur l'exigence de clarté se transformera en appui durable à ses dispositions

more tentative because, in fact, the clarity bill has not been the subject of a whole lot of political debate or discussion in Western Canada. I will try to give you a reasonably informed idea of how I think these issues will play out in the west, but there has not been a lot of discussion, public opinion polling, or anything of that sort.

How does the region react? There is a strong possibility that Western Canadians assume that the clarity bill goes much further than it does. It would not surprise me, for example, if Western Canadians were to believe that the bill both defines the question that might be posed to Quebecers and sets the threshold level at which a Quebec vote would trigger a response by the Government of Canada. In other words, Bill C-20 falls short, and perhaps well short, of public expectations in these respects.

As well, the bill does not specify who would negotiate with Quebec should negotiations occur. Finally, Western Canadians would be surprised, and probably quite upset, to discover that the clarity bill does not specify the role to be played by provincial governments in this process.

Framing a response to a successful Quebec referendum is not something that Western Canadians would be prepared to entrust to the federal government or to Parliament, however we define "Parliament."

All of this is not necessarily a criticism of the existing bill, which, after all, only takes us a short way down a very hypothetical road. It is simply a signal that there may well be significant differences between what Western Canadians believe the bill says and what in fact it says. It also suggests that when and if the specifics of the bill are operationalized — when, for example, a threshold is defined, it cannot be assumed that Western Canadians will be onside. To see regional support at this moment as a blank cheque for the future would be a mistake.

If Western Canadians have not yet become engaged in a detailed discussion of the provisions of the bill, when might we expect should they become engaged?

Here I would like to mention a number of potential problems relating to the bill's principled commitment to requiring that a referendum in Quebec, should it be held on a clear question, would require a majority greater than 50 per cent, and quite likely much greater than 50 per cent, before it would trigger a response from Parliament.

Although I would anticipate initial regional support for this supra majority requirement, it opens up a very troubling scenario for the west in which a sovereigntist government in Quebec

spécifiques. Mon argument à cet égard se fonde quelque peu sur des hypothèses parce que les dispositions du projet de loi sur l'exigence de clarté n'ont pas fait l'objet de beaucoup de discussions et de débats politiques dans la région. Je vais m'efforcer de vous indiquer, dans toute la mesure de mes moyens, comment à mon avis ces questions vont être abordées dans l'Ouest, mais il faut bien voir que l'on n'en a pas beaucoup discuté et qu'il n'y a eu aucun sondage d'opinion publique ou autre enquête de ce type.

Comment va réagir la région? Il existe une forte possibilité que les Canadiens de l'Ouest croient que le projet de loi sur l'exigence de clarté a une portée beaucoup plus grande que sa portée réelle. Je ne serais pas surpris s'il s'avère, par exemple, que les Canadiens de l'Ouest croient que le projet de loi définit la question qui pourra être posée aux Québécois et détermine le seuil requis pour qu'un vote au Québec déclenche une réaction de la part du gouvernement du Canada. Autrement dit, le projet de loi C-20 est loin, et probablement très loin, de répondre aux attentes du public à ces égards.

Le projet de loi ne mentionne pas non plus qui négocierait avec le Québec si des négociations devaient se tenir. Enfin, les Canadiens de l'Ouest seraient fort surpris, et sans doute déçus, s'ils découvraient que le projet de loi sur l'exigence de clarté n'accorde aucune place dans cette opération aux gouvernements provinciaux.

Répondre à un référendum québécois dont le résultat serait «oui» n'est pas une tâche que les Canadiens de l'Ouest sont prêts à confier au gouvernement fédéral ou au Parlement, quelle que soit la façon dont on définit le «Parlement.»

Ce qui précède n'est pas nécessairement une critique du projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement, ce projet ne nous entraînant, après tout, pas bien loin sur une voie hypothétique. Ce n'est qu'un avertissement qu'il peut bien y avoir de grandes différences entre ce que les Canadiens croient que le projet de loi renferme et son véritable contenu. Cela suggère en outre qu'il est impossible de présumer que les Canadiens de l'Ouest donneront leur approbation aux modalités spécifiques du projet de loi si elles sont définies et lorsqu'elles le seront — par exemple, si un seuil est déterminé. Considérer que l'appui régional accordé actuellement au projet de loi est un chèque en blanc pour l'avenir serait une erreur.

Si les Canadiens de l'Ouest ne se sont pas encore engagés dans des discussions approfondies des modalités du projet de loi, à quoi faut-il s'attendre s'ils décident de le faire?

Je veux soulever ici certains problèmes potentiels ayant trait à la condition essentielle mentionnée dans le projet de loi, condition voulant que les résultats d'un référendum tenu au Québec, si ce référendum porte sur une question claire, devraient être supérieurs à 50 p. 100 et vraisemblablement beaucoup plus élevés que 50 p. 100, avant que le Parlement ne déclenche les mécanismes de négociation.

Quoique je m'attende à ce qu'au début, le concept de majorité claire obtienne l'appui dans la région, ce concept crée une situation inquiétante pour l'ouest du Canada, situation où un

secures more than 50 per cent of the vote but not a large enough majority to trigger a negotiating response.

Why would such an outcome be problematic for the west? I will address two concerns. The first is the prospect for a damaging stalemate brought on by a situation where a referendum, for example, received between 55 and 59 per cent of the popular vote but where the federal government decrees that a larger margin is required. Western Canadians would have little stomach for such a stalemate and would likely urge that negotiations begin. There would be no interest in taking extraordinary steps to woo Quebec back below the 50 per cent benchmark. Once that benchmark is surpassed, the political mood in the west will fundamentally change and will likely change in ways unconstrained by the provisions of the clarity bill.

The second and related concern is that a threshold greater than 50 per cent may encourage "yes" votes in a Quebec referendum by suggesting that "yes" will have little practical consequence. Ottawa will simply not respond. Thus, a "yes" vote could become little more than a means to show solidarity with Quebec and/or an interest in constitutional reform.

However, outside Quebec, and particularly in the west, the response to this kind of vote would be quite different. It could be seen as a way of locking the country into a never-ending national unity debate, a debate for which Western Canadians have less and less tolerance.

All this means, I suggest, is that, upon reflection, there would be considerable regional support for a threshold of 50 per cent, a threshold where every vote would count and where the sovereignty vote would not be inflated by the expectation of Quebec voters that a referendum was, in essence, a free vote.

Given a vote even minimally in excess of 50 per cent on a reasonably clear question, my guess is that Western Canadians would say enough is enough and urge that negotiations commence regardless of the provisions of the clarity bill.

It is not at all clear what a clear question might be. I suspect that Western Canadians would support the proposed prohibition on double-barrelled terms such as "an independent Quebec in an economic partnership with the rest of Canada." As things now stand, there is little appetite for a question that presupposes any specific response from the rest of Canada, including a willingness to pursue an economic partnership.

The point here is not that Western Canadians would necessarily be opposed to a variety of economic and political relationships with an independent Quebec; there is simply an unwillingness to have others presume what the regional response might be.

gouvernement souverainiste au Québec obtiendrait plus de 50 p. 100 des suffrages exprimés dans un référendum, mais non une majorité suffisante pour déclencher les mécanismes de négociation.

Pourquoi ces résultats poseraient-ils un problème pour l'Ouest? J'aborderai deux sujets de préoccupations. Le premier est la perspective de l'impasse dommageable dans laquelle nous risquons d'être plongés si, par exemple, 55 à 59 p. 100 des suffrages exprimés dans un référendum sont en faveur de la séparation, mais que le Parlement décide qu'une majorité supérieure est nécessaire. Les Canadiens de l'Ouest ne toléreraient pas une telle impasse et insisteraient probablement pour que des négociations soient entreprises. La motivation d'inciter les Québécois à ne pas dépasser le seuil du 50 p. 100 n'existerait pas. Une fois ce seuil dépassé, on assisterait à un revirement du climat politique dans l'Ouest, et il est raisonnable de penser que ce revirement ne se ferait pas de la façon prévue par les dispositions du projet de loi sur l'exigence de clarté.

Le deuxième point est connexe au premier, car un seuil plus élevé que 50 p. 100 peut inciter les électeurs à voter «oui» dans un référendum au Québec en les portant à croire qu'un vote pour le «oui» n'aura que peu de conséquences, qu'Ottawa ne réagira tout simplement pas. Ainsi un vote pour le «oui» en viendrait à signifier à peine plus qu'une manifestation de solidarité avec le Québec ou un intérêt pour la réforme constitutionnelle.

Toutefois, à l'extérieur du Québec, et plus particulièrement dans l'Ouest, un tel vote pourrait être perçu bien différemment. Il pourrait bien être considéré comme un moyen d'engager le pays dans un débat sans fin sur l'unité nationale, et les Canadiens de l'Ouest tolèrent de moins en moins ce genre de débat.

Bref, cela signifie, à mon avis, que réflexion faite, il y aurait un bon appui régional pour un seuil de 50 p. 100, un seuil où chaque vote compterait et où un vote pour la souveraineté ne serait pas biaisé par l'impression des électeurs québécois que le suffrage au référendum était essentiellement un vote libre.

Je suis d'avis que si le «oui» devait l'emporter par un vote à peine supérieur à 50 p. 100 sur une question raisonnablement claire, les Canadiens de l'Ouest diraient que c'en est assez et insisteraient pour que des négociations soient entreprises, sans égard aux dispositions du projet de loi sur l'exigence de clarté.

Déterminer ce qu'est une question claire n'est pas facile. Je présume que les Canadiens de l'Ouest donneront leur appui à l'interdiction stipulée par le projet de loi d'utiliser des termes ambigus tels «un Québec indépendant dans un partenariat économique avec le Canada.» Au point où en sont aujourd'hui les choses, il y a fort peu d'intérêt dans l'Ouest pour une question qui présuppose une intention ferme du reste du Canada, notamment le désir de négocier un partenariat économique.

Sur ce point, en fait, les Canadiens de l'Ouest ne sont pas nécessairement opposés à ce que soient négociés des accommodements économiques et politiques avec un Québec indépendant; par contre, ils n'admettent pas que d'autres prétendent savoir ce que serait la réaction de leur région.

Let me mention one other potential problem that has come up in the region. As you know, the Supreme Court reference case to which the clarity bill responds is not Quebec-specific. It sets out a discussion as to how Parliament might respond to any provincial referendum designed to trigger constitutional change. Thus, for example, the Supreme Court opens the door for an Alberta referendum on Senate reform.

The question then is whether the clarity bill provides a suitable template for constitutional referenda originating outside Quebec and designed to initiate constitutional reform rather than the break up of the country.

How would Albertans feel, for example, about a principle template in which Parliament might set the question and determine the threshold for a provincially led referendum on institutional reform? My guess is that Albertans would not be pleased. This suggests, then, that if the clarity bill is seen as a precedent that might apply to other provincially initiated reform proposals, it may enjoy less support in the region than it would if it is perceived to apply only to referenda designed to terminate rather than to improve the Canadian federation.

In summary, the principles and intent of the clarity bill are likely seen in the west as movement by the Government of Canada to bring itself into line with longstanding western Canadian opinion on national unity issues. At the same time, Western Canadians quite likely believe that the bill goes further than it does. The bill may also set threshold conditions that will be problematic for the west.

Last, any suggestion that the federal cabinet alone would enter into negotiations with Quebec or that it should do so with nothing more than the commitment to consult with other political players would be met with ridicule and anger.

Finally, I would like to mention the concern that has been expressed over the past few months about the diminished role of the Senate in Bill C-20. I would agree that Bill C-20 may undermine the importance of the Canadian Senate within Canadian parliamentary democracy. However, I would also argue that this approach is entirely consistent with the way in which both the present government and governments of the recent past have treated the Senate. To suddenly imbue the Senate with importance in the context of Bill C-20 would be inconsistent with the steadfast opposition that federal governments have shown towards the Senate or Senate reform. Thus, although Western Canadians may support the principle of Senate reform, it is unlikely they will come to the aid of the Senate in this case.

Senator Joyal said in his own very illuminating speech to this body:

The Senate is the ...embodiment of the federal principle designed to protect regional and minority interests against a simple majority rule in the House of Commons...

Permettez-moi de soulever un autre problème potentiel pour les Canadiens de l'Ouest. Comme vous le savez, la décision de la Cour suprême à la suite de laquelle le projet de loi sur l'exigence de clarté a été rédigé ne s'adresse pas uniquement au Québec; les juges y discutent de la façon dont le Parlement pourra réagir à tout référendum provincial conçu pour apporter des changements à la Constitution. Ainsi, la décision de la Cour suprême ouvre la porte à un référendum albertain sur la réforme du Sénat.

Il faut alors se demander si le projet de loi sur l'exigence de clarté donne ouverture à un modèle convenable pour les référendums constitutionnels tenus hors du Québec en vue d'une réforme constitutionnelle plutôt que de la destruction du pays.

Que penseraient, par exemple, les Albertains d'un principe selon lequel le Parlement peut définir la question et déterminer le seuil acceptable dans un référendum provincial sur une réforme institutionnelle? Je ne crois pas qu'un tel geste aurait la faveur des Albertains. Cet exemple suggère donc que si le projet de loi sur l'exigence de clarté est considéré comme un précédent applicable éventuellement à toutes les propositions de réforme avancées par les provinces, il obtiendra beaucoup moins d'appui dans la région que s'il est perçu comme s'appliquant uniquement aux référendums destinés à briser la fédération canadienne plutôt qu'à l'améliorer.

En résumé, les principes et l'esprit du projet de loi sur l'exigence de clarté sont probablement perçus dans l'ouest du Canada comme un geste du gouvernement fédéral pour s'aligner avec l'opinion qui a cours depuis longtemps dans l'Ouest canadien sur les questions d'unité nationale. Parallèlement, les Canadiens de l'Ouest croient vraisemblablement que le projet de loi va plus loin qu'il ne le fait en réalité. Le projet de loi peut en outre établir des conditions relatives au seuil à atteindre qui poseront problème pour l'Ouest.

Finalement, s'il était question que le gouvernement fédéral entame seul des négociations avec le Québec ou qu'il le fasse en s'engageant simplement à consulter les autres acteurs politiques, cette idée serait jugée ridicule et soulèverait la colère.

Enfin, je me dois de mentionner les préoccupations exprimées ces derniers mois au sujet du rôle diminué du Sénat dans le projet de loi C-20. Je suis d'accord pour dire que le projet de loi C-20 peut remettre en cause l'importance du Sénat canadien au sein de la démocratie parlementaire canadienne. Je dirais toutefois que cette atteinte n'est pas vraiment incompatible avec la manière dont le gouvernement actuel et les derniers gouvernements ont traité le Sénat. Il serait illogique d'accorder soudainement de l'importance au Sénat dans le cadre du projet de loi C-20 alors que le gouvernement fédéral manifeste à l'égard de cette institution et de sa réforme une opposition ferme. Ainsi, même si les Canadiens de l'Ouest appuient le principe d'une réforme du Sénat, il est peu probable qu'ils se portent à son secours dans ce cas.

Ainsi que l'a déclaré le sénateur Joyal dans le discours particulièrement révélateur qu'il a prononcé devant cet organe:

Le Sénat est l'expression du principe fédéral visant à protéger les intérêts régionaux et minoritaires contre la simple règle de la majorité à la Chambre des communes[...]

This view is completely at odds with Western Canadian perceptions of the present Senate. The existing Senate is not seen as a useful vehicle for regional representation. It will be extremely difficult to convince Western Canadians that regional interests in a post-referendum Canada will be better protected if the Senate had a more formal role to play.

The very argument that the Senate can be excluded is an argument that the provinces must be included. Provincial governments and their legislatures are charged with constitutional authority and any process that fails to include them in a formal way would not only be in violation of the Constitution, it would be doomed to failure.

In this sense, the clarity bill does not go very far in establishing how in fact Canadian governments — and I stress the plural — would proceed following a successful referendum in Quebec.

Western Canadians would not be prepared to entrust even the initial stages of negotiation to the federal cabinet alone, or to the House of Commons.

The last cautionary note I would make is that many people, including myself, have referred to the use of referenda at some point in this process. The point I would make is that we have no decision rules at this point as to how in fact such referenda would work. We have not even begun to think through how we might handle a very diverse set of regional and provincial responses to a referendum held at any particular point during the process.

It is incumbent upon us all that, if we begin to discuss the role of referenda in this process, we have some idea as to what the decision rules might be and how referenda could add to the political process, rather than simply adding more confusion to it.

Those are my opening comments. I would be happy to respond to any questions.

Senator Lynch-Staunton: Dr. Gibbins, I have a few Alberta roots myself, as you know. I am interested in your presentation. I read it this afternoon and I listened to you. The one thing I find missing, though, is a concern from Western Canada about the impact of this bill. I had hoped you would have said that westerners do not want the break-up this country. You entertained on the mechanics of the bill and whether the threshold of the vote should be such-and-such and the referendum and so forth.

I would like to hear from you, as you are speaking for Albertans in particular and Western Canadians in general, a plea to keep this country together, rather than just a cold analysis of the bill as if eventually a breakup could ensue.

Dr. Gibbins: That is a fair reflection on what I said. Again I say it would be erroneous to see my views as necessarily reflective of the province or of the region. I am trying to pull

Cette opinion est totalement contraire à la perception qu'ont les Canadiens de l'Ouest du Sénat actuel. Le Sénat actuel n'est pas considéré comme un instrument utile de représentation régionale et il serait extrêmement difficile de convaincre les Canadiens de l'Ouest que les intérêts régionaux d'un Canada préréférendaire seraient mieux protégés si le Sénat avait un rôle plus officiel à jouer.

L'argument qui permet d'exclure le Sénat peut en revanche obliger d'inclure les provinces. Les gouvernements provinciaux et leurs législateurs ont des pouvoirs constitutionnels et leur absence dans un processus quelconque ne fait pas qu'enfreindre la Constitution, elle est également vouée à l'échec.

En ce sens, le projet de loi sur la clarté n'établit pas très bien comment les gouvernements canadiens procéderaient — et j'insiste sur le pluriel — advenant la victoire du «oui» à un référendum au Québec.

Les Canadiens de l'Ouest ne seraient pas disposés à confier la négociation, même lors de ses premières étapes, au seul gouvernement fédéral ou à la Chambre des communes.

À titre d'avertissement, je signalerai finalement que bien des gens, y compris moi-même, ont fait usage de ce terme de référendum à un moment donné de la procédure. Je tiens à préciser que nous n'avons pour l'instant aucune règle s'appliquant aux décisions qui seraient prises concernant le fonctionnement d'un tel référendum. Nous n'avons même pas commencé à imaginer comment nous pourrions faire face à un ensemble de réponses régionales et provinciales très diverses à l'issue d'un référendum organisé à une certaine étape de la procédure.

Il nous incombe à tous, si nous commençons à discuter le rôle des référendums dans cette procédure, de nous faire une idée des règles susceptibles de s'appliquer aux décisions et de l'apport éventuel des référendums à la vie politique, plutôt que de nous contenter de rajouter à la confusion.

J'ai terminé mon exposé. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Comme vous le savez, monsieur Gibbins, j'ai moi-même quelques racines albertaines. Votre mémoire m'a intéressé. Je l'ai lu cet après-midi et je viens d'écouter votre exposé. L'une des choses que je n'y ai pas trouvées, cependant, c'est une préoccupation de la part de l'ouest du Canada pour les répercussions de ce projet de loi. J'espérais que vous nous auriez dit que les gens de l'Ouest ne voulaient pas du démantèlement de notre pays. Vous nous avez parlé de l'économie du projet de loi, des différents seuils d'expression du vote lors de référendums, et cetera.

Vous parlez au nom des Albertains en particulier et des habitants de l'ouest du Canada en général, et j'aurais aimé vous entendre défendre l'unité de ce pays plutôt que d'analyser froidement les conséquences de ce projet de loi comme si l'on devait finalement déboucher sur une rupture.

M. Gibbins: Cette analyse de mes propos est juste. Je vous répète qu'il serait faux de penser que mes opinions reflètent obligatoirement celles de la province ou de la région. J'essaie

together my own sense of the region. You have to take that for what it is worth.

To go forward from that, there is no appetite for the country to be dissolved. Western Canadians have played an exceptionally important role in building the country. However, my sense of this particular bill is that Western Canadians — and I speak here more emphatically for my own circle of friends and colleagues and acquaintances — would have no strong appetite to keep the country together in the face of a determined opposition by Quebecers to leave. That option has now gone off the table.

That is why the clarity bill would not be opposed on the grounds that it would encourage the separation of Quebec or that it makes that feasible or possible. It seems that argument has not been acknowledged.

Senator Lynch-Staunton: Do you feel that Western Canadians would not be unhappy to see any part of this country decide to secede? This bill does not apply just to Quebec. It is as a result of the reference on the Quebec secession, but it applies to every province. I think Quebecers would be very unhappy to see Alberta vote a clear question with a clear majority and would certainly stand up to it.

Have I heard you say that you have become so fed up over the last 30 years because Quebec has always been at the forefront, that they are always complaining and whining, and that they are never satisfied? If they want to get out, shall we let them get the hell out, and we will carry on?

We do hear that, but is that the general feeling I am getting or is that, hopefully, just a sporadic frustration which is not generally shared?

Dr. Gibbins: I will try to be as clear as I can because I realize this is easily misunderstood.

Any decision taken by Quebecers to leave the country would undoubtedly be met with a great deal of sadness and despair within the region. There is no enthusiasm whatsoever for Quebec to leave. There is no belief that Canada would be a better place without the presence of Quebec.

That aside, my sense is that, if there were a majority vote within Quebec on a reasonably clear question to leave, the mood in the west would shift then not to one of anger but to one of simply wanting to move forward into negotiations to see what can be worked out. That is the turning point I see.

Linked to that — and here again I am speculating somewhat — is a belief that Western Canadians do not have a whole lot of leverage on what Quebec would or would not decide on this issue. We are spectators to this particular debate. We passionately hope that it turns out one way, but if Quebecers decide in their own wisdom to move in a different way, then, at that point, you would not see a strong sentiment in the west to say that we must keep the country together no matter what.

I think that is as clear as I can be.

d'interpréter la pensée de ma région. Il faut que vous en tiriez vos propres conclusions.

Cela étant dit, cette région ne veut absolument pas d'une rupture du pays. Les Canadiens de l'Ouest ont joué un rôle exceptionnellement important lorsqu'on a bâti notre pays. J'ai toutefois le sentiment au sujet de ce projet de loi que les Canadiens de l'Ouest — et je parle ici surtout pour mon propre cercle d'amis, de collègues et de connaissances — n'ont pas vraiment envie de conserver l'unité de notre pays si les Québécois sont déterminés à le quitter. Cette option n'est plus possible désormais.

C'est pourquoi il n'y aura pas d'opposition au projet de loi sur l'exigence de clarté aux motifs qu'il inciterait les Québécois à se séparer ou qu'il rendrait faisable ou possible cette séparation. Il semble que l'on n'a pas tenu compte de cet argument.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avez-vous le sentiment que les Canadiens de l'Ouest ne seraient pas mécontents qu'une région quelconque de notre pays décide de faire sécession? Ce projet de loi ne s'applique pas uniquement au Québec. Il découle du renvoi qui a été fait au sujet de la sécession du Québec, mais il s'applique à toutes les provinces. Je pense que les Québécois seraient très mécontents de voir les Albertains voter à une nette majorité sur une question claire et qu'ils ne manqueraient pas de s'y opposer.

Ne vous ai-je pas entendu dire que vous finissez par vous lasser de voir depuis 30 ans les Québécois occuper systématiquement le devant de la scène et se plaindre et protester constamment sans jamais se dire satisfaits? S'ils veulent partir, doit-on leur souhaiter bon vent et continuer tout seul de notre côté?

Ce sont des choses que l'on entend, mais est-ce là le sentiment général, ou peut-on espérer qu'il ne s'agit là que de l'expression sporadique d'une frustration qui n'est pas généralement partagée?

M. Gibbins: J'essaierai d'être le plus clair possible parce que je me rends compte que l'on peut facilement se méprendre concernant la situation.

Il est indéniable que si les Québécois décident de quitter le pays, cette décision plongera la région dans la tristesse et le désespoir. On ne veut absolument pas voir partir le Québec. Il n'est pas question de penser que le Canada puisse se porter mieux en l'absence du Québec.

Cela étant dit, j'ai le sentiment que si le Québec décidait à la majorité de partir, après avoir voté sur une question raisonnablement claire, la colère ferait place dans l'Ouest à la simple volonté d'entamer des négociations pour voir ce qui peut en sortir. Ce serait à mon avis le point tournant.

Il y a aussi le fait — et là encore je me contente de faire des suppositions — que les Canadiens de l'Ouest sont convaincus qu'ils ne peuvent pas vraiment influencer sur les décisions prises par le Québec. Nous sommes des spectateurs dans ce débat. Nous espérons de tout notre cœur qu'il tournera en notre faveur, mais si les Québécois en décident autrement en toute connaissance de cause l'Ouest, à ce moment-là, ne cherchera plus à tout prix à conserver l'unité du pays.

Je pense que j'ai été aussi clair que possible.

Senator Lynch-Staunton: You are very clear. I am getting a bit off topic but the whole national issue dominates this bill. It is unfortunate that certain premiers are not playing a more active role on the national scene and being active in promoting unity.

Would you agree that, if Quebec left, it would more or less be the end of the country, that nobody would accept Ontario's domination? It would just be the beginning of the end?

Dr. Gibbins: This probably taking us somewhat beyond Bill C-20.

Senator Lynch-Staunton: I think it is important. You are from the west and we will not hear from many people who are as knowledgeable and understanding of western thinking. That is why I want to go beyond the bill.

Dr. Gibbins: I appreciate that, senator. All I can say is that there is no unbridled confidence in the west that the rest of the country would necessarily survive the departure of Quebec. That stops well short of being a conviction that this would be the beginning of the end. I think the reconstruction of the country would be an extraordinarily difficult task to which we have not even begun to direct our thoughts.

My suspicion is that Western Canadians would pitch in as well as they could to try to ensure that not only the rest of the country survived but that there was some amicable and reasonable working relationship with the Quebec partner, whatever that might happen to be. It would be foolish to say that there is total confidence in the success of any such undertaking. There is not.

Senator Lynch-Staunton: Thank you very much.

Senator Furey: My question relates to the latter part of your comments concerning the advisory roles of the provinces. My question is twofold. Are you suggesting that this makes the bill unconstitutional, and what role would you propose for the provinces?

Dr. Gibbins: I do not believe it makes the bill unconstitutional. The point I was trying to make is that it would be extraordinarily difficult for the house or the federal cabinet or any combination thereof to proceed with negotiations following a Quebec referendum without the immediate participation of provincial governments. That is simply a concern about how adequately the House, as it is, stands, dominated as it is by understandable traditions of party solidarity. I do not see how Western Canadians would see the House or the national government as being able to negotiate in their best interests, and therefore provincial governments would have to be folded into that process.

The formal constitutional role of the provinces really comes into play at the ratification end. Therefore, I am not sure there are constitutional guidelines that would suggest how and in what manner provincial governments might be folded into that process. I do not think the federal government is constrained

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez été très clair. Je m'écarte quelque peu du sujet, mais tout ce projet de loi est dominé par la question nationale. Il est malheureux que certains premiers ministres ne jouent pas un rôle plus actif sur la scène nationale et ne ffont pas délibérément la promotion de l'unité.

N'êtes-vous pas d'accord pour dire que si le Québec venait à partir, ce serait plus ou moins la fin du pays, que personne ne voudra accepter la domination de l'Ontario? Que ce serait tout simplement le début de la fin?

M. Gibbins: Voilà qui nous mène probablement plus loin que le projet de loi C-20.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pense que c'est important. Vous êtes originaire de l'Ouest et nous n'allons pas entendre beaucoup d'intervenants qui connaissent et comprennent la façon de penser de l'Ouest. C'est pourquoi je veux aller plus loin que les dispositions de ce projet de loi.

M. Gibbins: Je le comprends, sénateur. Tout ce que je peux dire, c'est que l'Ouest n'est absolument pas convaincu que le reste du pays pourrait automatiquement survivre au départ du Québec. Cela ne veut pas dire quand même qu'il soit convaincu que ce serait le début de la fin. Je pense que la reconstruction du pays serait une tâche extraordinairement difficile à laquelle nous n'avons pas encore commencé à réfléchir.

J'ai l'impression que les Canadiens de l'Ouest arrêteraient leur stratégie de manière à s'assurer que non seulement le reste du pays survive, mais aussi que l'on instaure des relations de travail raisonnables et à l'amiable avec le partenaire québécois, quelle que soit la forme qu'il prendra. Il serait fou de penser qu'il y a une confiance totale dans le succès d'une telle entreprise. Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous remercie.

Le sénateur Furey: Ma question se réfère à la dernière partie de vos commentaires concernant le rôle consultatif des provinces. Elle est double. Considérez-vous que cela rend le projet de loi inconstitutionnel, et quel est le rôle que vous proposez pour les provinces?

M. Gibbins: Je ne pense pas que cela rende le projet de loi inconstitutionnel. Ce que j'essayais de faire comprendre, c'est que la Chambre, le gouvernement fédéral ou les deux à la fois, auraient d'énormes difficultés à entreprendre des négociations à la suite d'un référendum au Québec sans que les gouvernements provinciaux ne participent dès le départ. Le problème vient tout simplement du fait que la Chambre est peut-être mal placée, dans l'état des choses, étant donné qu'elle est régie par une tradition bien compréhensible de solidarité des partis. Je ne peux pas imaginer que les Canadiens de l'Ouest puissent considérer que la Chambre ou le gouvernement national puisse négocier au mieux de leurs intérêts, et il faudra donc que les gouvernements provinciaux participent à cette opération.

Sur le plan constitutionnel, les provinces n'interviennent en fait qu'au moment de la ratification. Par conséquent, je ne suis pas sûr que nous disposions de lignes de conduite en matière constitutionnelle qui nous indiquent de quelle manière on pourrait faire intervenir les gouvernements provinciaux au cours de cette

constitutionally in the procedures or mechanisms that it would set forth. However, there would be a very practical political constraint in trying to move ahead unilaterally without some involvement of the provincial governments.

Senator Furey: Would there be a hue and cry from the provinces if the federal government tried to impose their will on the provinces through the legislation?

Dr. Gibbins: If the federal government, without any consultation, were to rule on what would be an appropriate threshold or on whether the question is clear or not, I suspect this would be a matter of considerable dismay with provincial governments.

Senator Bolduc: Following the question of my colleague, would you say that, by analogy, the process would be similar to what we have in international treaty negotiations, for example, for the NAFTA? We know that the provinces were involved informally within the consultative process by the federal government. Would you say that the same type of process would occur? Since it involves their very existence, would they ask for more than just a consultative process?

Dr. Gibbins: My guess is that the international treaty negotiation route would be a reasonable starting point in trying to work out what that relationship might be. I hesitate about making this particular argument, but the situation is somewhat different from the analogous situation you proposed because of the complexion of this particular federal government and, therefore, the complications that arise in it negotiating with a province, Quebec having passed a successful referendum. One can imagine different kinds of national governments in which different regions might have more or less confidence. We have had trouble in recent years having national governments that are broadly representative of the Canadian population. When that broad representation breaks down, then provinces become the backstop. It would depend very much on the exact composition of the federal government. I realize this bill has to look ahead to many different scenarios.

Senator Bolduc: I asked you that question because, as you know, in 1988, part of the Senate did not agree with the point of view of the government. The government of the day decided to have an election to decide if we would have free trade or not. Not only did we have the participation of the provinces at the consultative process, but we also had a point of view strongly expressed in the Senate against that proposed deal. Finally, the government decided to have an election. It was not a referendum on the mandate, but everyone in Canada knew that the election was on the North America Free Trade Agreement. It is only after the election was won by the government that finally the Senate accepted the proposition and voted the ratification of the agreement.

opération. Je ne pense pas que les procédures ou les mécanismes que le gouvernement fédéral se réserve le droit d'établir sont limités par la Constitution. Il y aurait toutefois des limites politiques imposées dans la pratique qui l'empêcheraient d'agir unilatéralement sans une certaine participation des gouvernements provinciaux.

Le sénateur Furey: Est-ce que les provinces pousseraient les hauts cris si le gouvernement fédéral essayait de leur imposer sa volonté par voie législative?

M. Gibbins: Si le gouvernement fédéral, sans procéder à des consultations, décidait de statuer au sujet du seuil devant être appliqué ou de la clarté de la question, j'imagine que les gouvernements provinciaux en seraient totalement bouleversés.

Le sénateur Bolduc: Pour faire suite à la question posée par mon collègue, diriez-vous que par analogie, ce mécanisme s'apparenterait à la négociation des traités internationaux, l'ALENA, par exemple? Nous savons que les provinces ont été officiellement impliquées dans la procédure de consultation par le gouvernement fédéral. Pensez-vous que l'on mettrait en oeuvre la même procédure? Étant donné qu'il s'agit de leur existence même, est-ce qu'elles exigeraient de ne pas être confinées à un rôle consultatif?

M. Gibbins: J'imagine que les mécanismes de négociation des traités internationaux seraient un bon point de départ pour essayer de déterminer cette relation. J'hésite à faire valoir cet argument, mais la situation est quelque peu différente de celle que vous avez présentée étant donné la composition du gouvernement fédéral et, par conséquent, les complications qui peuvent en résulter lors des négociations avec une province une fois que le Québec aura dit «oui» à un référendum. On peut imaginer différents types de gouvernements nationaux auxquels les différentes régions auront plus ou moins confiance. Nous avons eu du mal ces dernières années à élire des gouvernements nationaux véritablement représentatifs de la population canadienne. Lorsque cette représentativité générale disparaît, le dernier recours, ce sont les provinces. Cela dépendrait dans une large mesure de la composition exacte du gouvernement fédéral. Je comprends bien qu'il est nécessaire dans ce projet de loi d'envisager à l'avance de nombreux scénarios différents.

Le sénateur Bolduc: Je vous ai posé la question parce que vous savez qu'en 1988 une partie du Sénat n'était pas d'accord avec le point de vue du gouvernement. Le gouvernement de l'époque a organisé des élections pour que l'on puisse trancher au sujet du libre-échange. Non seulement les provinces ont participé au processus de consultation, mais en outre on pouvait disposer du point de vue du Sénat, qui était fermement opposé à ce projet d'accord. Finalement, le gouvernement a décidé d'organiser des élections. Ce mandat n'a pas fait l'objet d'un référendum, mais tout le monde au Canada savait que cette élection portait sur l'Accord de libre-échange nord-américain. Ce n'est qu'après que le gouvernement a gagné les élections que le Sénat a finalement accepté ce projet et voté la ratification de l'accord.

Dr. Gibbins: Yes. I have given some thought as to what role an election might play, because there is no doubt that a successful referendum in Quebec would be a major destabilizing influence on the national government.

Senator Bolduc: I say that because Professor Monaghan yesterday said that the law is good because, in principle, the government can negotiate — that is, the executive can negotiate. He said more than that. It could negotiate without taking care of the provinces and the Senate. However, he does put some parameters to his own discretionary action. We are far from the situation of 1988, are we not?

Dr. Gibbins: We are. It is a political question of a different magnitude entirely.

Senator Bolduc: Thank you.

Senator Chalifoux: Dr. Gibbins, I am an aboriginal woman from Alberta. I also have French ancestry. I am a Métis. I would like to hear about your circle of friends and where you get this idea. I find that there are many French communities in Alberta, Saskatchewan, and Manitoba which are very concerned about the role of the francophone in Western Canada if this should ever happen in Quebec. There are aboriginal people in the western provinces as well as in Quebec who are concerned as to their role if Quebec has a referendum and wants to secede.

In the last referendum, trainloads of people came from Western Canada to Quebec in what was called the “unity train.” I would also point out that in the francophone communities in Alberta Web sites are being established which welcome their customers with: “Bonjour, Quebec.”

The communication is extremely intimate with the gathering and the uniting of the francophone nation within Canada. The minority groups that I have spoken to, and I have spoken to many, do not want to see Canada separate. Therefore, I would like to know who are your members and where you get your ideas from?

Dr. Gibbins: Let me back into a response to this. I want to make it emphatically clear that I am not in any sense suggesting that the breakup of Quebec would be a good idea or be one that I would personally support. It is one that my circle of friends would react to with a great deal of dismay. I want to be clear, I am not trying to advocate something.

I do want to pick up on your points about the French communities in the west and the situation of aboriginal peoples in the west. As a political scientist, I am not advocating anything. If I were to make a prediction, there is no doubt that the separation of Quebec would be catastrophic for the survival of francophone communities in the west, at least as far as public support for those communities is concerned. There is no doubt in my mind about that whatsoever.

M. Gibbins: Oui. J’ai pensé au rôle qu’une élection pourrait jouer, parce qu’il est indéniable qu’un *oui+ à un référendum québécois aurait une énorme influence déstabilisatrice sur le gouvernement national.

Le sénateur Bolduc: Je le dis parce que le professeur Monahan a déclaré hier que la loi est bonne parce qu’en principe le gouvernement peut négocier — en l’occurrence, le pouvoir exécutif peut négocier. Il est allé plus loin que cela. Il peut négocier sans tenir compte des provinces et du Sénat. Toutefois, il impose certaines limites à sa propre démarche discrétionnaire. Nous sommes loin de la situation qui régnait en 1988, n’est-ce pas?

M. Gibbins: En effet. C’est une question politique de toute autre ampleur.

Le sénateur Bolduc: Je vous remercie.

Le sénateur Chalifoux: Monsieur Gibbins, je suis une autochtone de l’Alberta. J’ai aussi des ancêtres français. Je suis Métis. J’aimerais que vous nous parliez de votre cercle d’amis et des milieux qui expriment ces idées. Je constate qu’il y a de nombreuses collectivités francophones en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba qui sont très préoccupées par le rôle que vont jouer les francophones dans l’ouest du Canada si l’on en arrivait à cette situation au Québec. Il y a des autochtones dans les provinces de l’Ouest ainsi qu’au Québec qui se demandent quel rôle ils vont jouer si le Québec tient un référendum et décide de faire sécession.

Lors du dernier référendum, des gens de l’ouest du Canada sont allés par trains entiers au Québec dans le cadre de ce que l’on a appelé les «trains de l’unité». Je vous signale aussi que sur certains sites Internet créés par des collectivités francophones de l’Alberta on accueille les clients avec la formule suivante: «Bonjour, Québec.»

Le rassemblement et l’unité de la nation francophone au Canada sont des choses que l’on ressent très fortement. Les groupements minoritaires avec lesquels je me suis entretenu, et j’ai parlé à nombre d’entre eux, ne veulent pas de la séparation du Canada. J’aimerais savoir par conséquent d’où vous viennent vos idées, à vous et à ceux qui vous entourent?

M. Gibbins: Permettez-moi de me justifier. Je tiens à ce que l’on comprenne bien qu’il n’est absolument pas question pour moi de dire qu’une sécession du Québec serait une bonne chose ou que je l’appuie personnellement. C’est une éventualité qui affligerait considérablement mon cercle d’amis. Je veux que ce soit clair, je ne me fais l’avocat d’aucune cause.

Je veux cependant répondre à vos arguments concernant les collectivités francophones et les Autochtones dans l’Ouest. En tant que spécialiste des sciences politiques, je ne défends aucune cause. S’il me fallait faire une prédiction, je dirais qu’il est évident que la séparation du Québec serait catastrophique pour la survie des collectivités francophones dans l’Ouest, du moins dans la mesure où elles bénéficient d’un soutien public. C’est absolument évident dans mon esprit.

I would also argue that Quebec's participation in the Canadian federation has provided an umbrella of empathy for a whole range of minority groups within the country. Aboriginal peoples should look upon the possible separation of Quebec with a fair degree of apprehension. My guess is that the backlash to that, in the west and probably elsewhere, would be a redefinition of Canada along much more uni-cultural lines.

The communities that you referred to are expressing a genuine interest in the survival of Canada, as well as a genuine apprehensiveness about what the separation of Quebec would mean.

Senator Chalifoux: I should like to hear your comments on the provinces being included in the breakup of this country, or the uniting of this country, as far as this clarity bill is concerned.

Dr. Gibbins: We must distinguish at all times between provincial governments and provinces because, as we found out in the 1992 Charlottetown round, provinces often speak differently from their provincial governments. My personal sense is that provincial governments and provincial premiers must be involved in any subsequent referendum campaign within Quebec, and they must deliver two messages. One, they must deliver the message that they have a steadfast desire to keep the country together. The second message they must convey, however, is basically a tactical one, and that is that a yes vote, even if it is on a soft question, even if it is loosely defined, will ripple through the west in ways that are not predictable. Therefore, they must bring a sense of realism to that vote. The message must be that we want the country united but that this is an extraordinarily serious vote. It is not simply one in a series. I see the mood of the region as one capable of tipping if things go wrong.

Senator Kinsella: Mr. Gibbins, is it your view that generally speaking most Western Canadians start from the point of view that the fundamental principle is that Canada is divisible, as opposed to the fundamental starting point of our American cousins, that being the union is indivisible? Is that where you believe western Canadian thought commences?

Dr. Gibbins: If I had to guess, senator, that would be my perception. I should add, however, that we have little good public opinion data on this or similar questions. I am reaching.

Senator Kinsella: Obviously, if you proceed on the basis of accepting this bill because of the principle that you can break up Canada, then would you not agree you are on a slippery slope no matter where the breakup first occurs?

I will put my question another way. Do you see, in this Bill C-20, the model pursuant to which those very same three steps — clear question, clear majority, negotiations — could be used by a western province as the first jurisdiction to go through the steps and secede from Canada?

Je dirais aussi que la participation du Québec à la fédération canadienne a servi de cadre de référence pour défendre la cause de tout un éventail de groupements minoritaires dans notre pays. Les peuples autochtones peuvent avoir une certaine appréhension face à la perspective d'une séparation du Québec. J'ai l'impression que dans l'Ouest et probablement ailleurs on se replierait sur une redéfinition du Canada axée bien davantage sur une seule culture.

Les collectivités auxquelles vous faites allusion s'inquiètent sincèrement de la survie du Canada et appréhendent sincèrement les conséquences d'une séparation du Québec.

Le sénateur Chalifoux: J'aimerais savoir ce que vous pensez de faire intervenir les provinces, dans le cadre de ce projet de loi, dans la dissolution ou dans l'unification de notre pays.

M. Gibbins: Il ne nous faut jamais oublier de faire la distinction entre les gouvernements provinciaux et les provinces car, comme nous l'avons vu en 1992 lors de l'Accord de Charlottetown, les provinces n'ont souvent pas la même opinion que leurs gouvernements. Je considère personnellement que les gouvernements provinciaux et les premiers ministres des provinces doivent s'impliquer dans toute campagne référendaire qui aura lieu à l'avenir au Québec, et qu'ils doivent livrer deux messages. Premièrement, qu'ils ont le désir profond de conserver l'unité du pays. Deuxièmement, même si c'est un message essentiellement tactique, il leur faut dire que si les «oui» ont la majorité, même si la question n'est pas très tranchée, même si elle est mal définie, les conséquences dans l'Ouest seront imprévisibles. Par conséquent, il faut que ce vote tienne bien compte en fait des réalités. Le message que l'on doit faire passer, c'est que nous voulons que le pays soit uni, mais que ce vote est d'une extrême gravité. Ce n'est pas un vote parmi tant d'autres. J'ai l'impression que dans la région l'opinion publique pourrait totalement se retourner si les choses venaient à mal se passer.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Gibbins, est-ce qu'à votre avis la plupart des Canadiens de l'Ouest partent de manière générale du principe fondamental que le Canada est divisible, contrairement à nos cousins américains, qui considèrent fondamentalement que leur union est indivisible? Est-ce que c'est à votre avis le point de départ des Canadiens de l'Ouest?

M. Gibbins: Si je devais faire une supposition, sénateur, je dirais que c'est effectivement le cas. J'ajouterai toutefois que l'on connaît très mal l'état de l'opinion publique sur cette question précise ou sur d'autres questions du même genre. Je me contente de faire des hypothèses.

Le sénateur Kinsella: Bien évidemment, si vous acceptez au départ dans ce projet de loi le principe d'une partition éventuelle du Canada, n'êtes-vous pas d'accord pour dire que nous sommes sur une pente glissante quel que soit le moment auquel intervient cette partition?

Je vais vous poser différemment la question. Considérez-vous que ce projet de loi C-20 est un modèle de référence devant permettre à une province de l'Ouest, en passant par ces trois mêmes étapes — une question claire, une majorité nette et des négociations — d'être la première à entamer une procédure de sécession du Canada?

Dr. Gibbins: No, senator, I do not. In my academic career, since 1973, I have focused largely on Western Canadian politics and on western alienation, western discontent, and I have never found over that 27 years any significant public support for an independent west without at least some catastrophic event happening elsewhere within the country. Therefore, my answer is no.

Senator Kinsella: I am delighted to hear that, and I believe you are including all four of the western provinces.

As a senator from Atlantic Canada, I am interested in understanding the psychology of the judgment-making to which you have alluded should there be a clear question be accepted, a clear majority identified, negotiations, an amendment to the Constitution, and the secessionist movement in Quebec seceding. Did I understand correctly that your assessment of the western mindset on that is: If they want to go, they can go? When you make that judgment as a western Canadian, do you factor in the impact on Atlantic Canada as you make your Canadian judgment?

Dr. Gibbins: That is a good point. I would like to think that I do. It would also, however, be erroneous to suggest that Western Canadians, when they consider the political world, pay a lot of attention to Atlantic Canada. That is probably not the case.

Let me explain where some of my understanding of the emotional dynamics come from since it does relate to your question. I was a participant with close to 300 political science students, university alumni, professors and so on in a room as we watched the 1995 referendum in Quebec. I found that an extraordinarily emotional roller coaster as the reading went back and forth for pro and con. It was interesting to go through that experience, to talk to people afterwards, and see how their emotions swung as the needle swung. In the sense that this was such an emotionally wringing event, if it had been decided the other way the sense was it had been decided and let's pass on, let's get on with the rest of our lives, and that emotional experience has probably informed my own thinking about this to a considerable degree.

Senator Kinsella: Finally, Dr. Gibbins, should that third stage in the process that is identified by Bill C-20 be reached, Minister Dion testified earlier before this committee that in his view it was not even necessary for the government to limit the executive's authority to negotiate secession. In other words, indeed, even with this bill, that bilateral negotiations could be undertaken, that is to say, between the federal government and the secessionist province. As a Western Canadian, would you accept a bilateral, that is to say, federal government and secessionist province, negotiation leading to secession?

Dr. Gibbins: It is fair to say, senator, that that is probably my worst nightmare.

Senator Kenny: Mr. Gibbins, is any country likely to last in perpetuity?

Dr. Gibbins: I do not believe Canada is guaranteed a perpetual existence, no.

M. Gibbins: Non, sénateur. Tout au long de ma carrière universitaire, depuis 1973, j'ai longuement étudié la politique de l'Ouest canadien, l'aliénation de l'Ouest et le mécontentement de cette région, et je n'ai jamais enregistré au cours de ces 27 années un véritable appui de la part de l'opinion publique en faveur d'une indépendance de l'Ouest à moins d'une catastrophe dans une autre région du pays. Je répondrai donc par la négative.

Le sénateur Kinsella: Je suis ravi de l'entendre et j'imagine que vous englobez les quatre provinces de l'Ouest.

En tant que sénateur des Maritimes, je veux bien comprendre l'état d'esprit auquel vous avez fait allusion au cas où l'on répondrait «oui» à une question claire et où il y aurait une majorité bien définie, des négociations, un amendement apporté à la Constitution et un mouvement faisant sécession au Québec. Ai-je bien compris que vous nous dites que cet état d'esprit dans l'Ouest est le suivant: s'ils veulent partir, qu'ils partent? Quand vous faites cette évaluation de l'état d'esprit dans l'ouest du Canada, tenez-vous compte des répercussions sur les Maritimes lorsque vous raisonnez à l'échelle du Canada?

M. Gibbins: L'argument est intéressant. J'aimerais que ce soit le cas. Il serait trompeur, par ailleurs, de laisser croire que les Canadiens de l'Ouest, lorsqu'ils font de la politique, tiennent énormément compte des Maritimes. Ce n'est probablement pas le cas.

Laissez-moi vous expliquer de quelle façon je ressens les enjeux affectifs étant donné que cela se rattache à votre question. J'étais dans la même salle que près de 300 étudiants en sciences politiques, professeurs, étudiants de l'université et autres participants en 1995 lorsque nous avons regardé le résultat du référendum québécois. J'ai pu constater tout l'éventail des émotions qui s'exprimaient à mesure que les résultats fluctuaient. J'ai trouvé passionnant de vivre cette expérience, de pouvoir parler aux gens par la suite et de voir à quel point ils passaient par des phases d'optimisme et de pessimisme. L'émotion était telle que si les électeurs avaient tranché dans l'autre sens, on avait l'impression que les gens auraient accepté le résultat et décidé de passer à autre chose. Cette expérience émotive a probablement largement orienté ma propre façon de voir les choses par la suite.

Le sénateur Kinsella: Finalement, monsieur Gibbins, au cas où l'on parviendrait à la troisième étape de la procédure définie par le projet de loi C-20, le ministre Dion a déclaré précédemment devant notre comité qu'à son avis il n'était même pas nécessaire que le gouvernement limite la possibilité pour le pouvoir exécutif de négocier une sécession. Autrement dit, en fait, même avec ce projet de loi, des négociations bilatérales pourraient être entreprises entre le gouvernement fédéral et la province faisant sécession. En tant que Canadien de l'Ouest, acceptez-vous des négociations bilatérales, soit entre le gouvernement et une province sécessionniste, menant à une sécession?

M. Gibbins: Je dois bien avouer, sénateur, que ce serait probablement pour moi un véritable cauchemar.

Le sénateur Kenny: Monsieur Gibbins, est-ce qu'un pays est destiné à durer à jamais?

M. Gibbins: Non, je ne crois pas que l'on puisse garantir que le Canada va durer à jamais.

Senator Kenny: The same would be true of any country?

Dr. Gibbins: We have certainly seen examples of that, yes.

Senator Kenny: The arguments we have been hearing about the country being divisible or not being divisible are arguments that have more to do with patriotism or emotion, they do not have much to do with the reality of how the world functions.

Dr. Gibbins: From a political science perspective, we are living in a global environment that is posing a substantial challenge to the survival of nation states as we know them. I think the political science community is certainly less comfortable in looking ahead with any degree of certainty as to the kinds of political organizations that we will use to structure our political lives.

Senator Kenny: If the political science community, as you refer to it, accepts the fact that the world evolves and changes, is it reasonable or prudent to have in place rules that would provide for a clear question if a country was divisible, which is what you suggested earlier?

Dr. Gibbins: I do not believe that having rules in place necessarily encourages movements to break up the country. Some rules may act inadvertently in that way, but having rules in place does not launch the country in that particular direction.

Senator Kenny: I follow you. If you could answer the same question in the positive, would you say that having rules in place perhaps decreases the likelihood of anarchy or violence or uncivilized behaviour?

Dr. Gibbins: Let me respond very carefully. Having some degree of predictability does help avoid chaos, to use a broad term. I think that Bill C-20 is a step in that direction. Because it does not take us all the way down the path, it is hard to say with certainty whether it would be the vehicle for maintaining that degree of civility within the country. I see it as a step in that direction.

Senator Kenny: Would it be putting words in your mouth to suggest it provides a certain civility to the debate and the discussion?

Dr. Gibbins: It might be putting words into my mouth but I would not find them objectionable. However, I would not spit them out. On reflection, I think it does promote some degree of civility, yes.

Senator Kenny: By the same token, would providing for a clear threshold or a mechanism for devising a threshold in advance be a prudent step if you wanted to maintain that civility?

Dr. Gibbins: This is a matter I have thought about to some degree, and I think that predictability in terms of the threshold is important. For whatever it may be worth to this body, I have been convinced for a number of reasons that a 50-per-cent-plus-one threshold is both predictable and sensible and fits within the democratic norms of this country. I think it would aid in civility to have that known in advance.

Le sénateur Kenny: C'est vrai pour tous les autres pays?

M. Gibbins: Oui, et on en a certainement vu des exemples.

Le sénateur Kenny: Les arguments que l'on entend au sujet de la divisibilité ou de l'indivisibilité de notre pays ont davantage à voir avec le patriotisme ou l'émotion qu'avec la réalité du monde dans lequel nous vivons.

M. Gibbins: Du point de vue des sciences politiques, nous vivons dans un environnement global qui remet sérieusement en cause la survie des États-nations tels que nous les connaissons. Je pense que la communauté des sciences politiques est de moins en moins certaine de la nature des organisations politiques qui vont à l'avenir structurer notre vie en société.

Le sénateur Kenny: Si la communauté des sciences politiques, puisque c'est ainsi que vous l'appellez, reconnaît que le monde change et évolue, il est raisonnable ou prudent de mettre en place des règles établissant qu'une question claire doit être posée si le pays est divisible, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure?

M. Gibbins: Je ne pense pas que l'on encourage nécessairement des mouvements visant à démembrer le pays en mettant des règles en place. Il est possible que par inadvertance des règles puissent produire cet effet, mais la mise en place de certaines règles n'engage pas particulièrement notre pays dans cette voie.

Le sénateur Kenny: Je vous comprends. S'il vous fallait répondre de manière positive à cette même question, pensez-vous qu'en mettant en place des règles on diminue éventuellement le risque d'anarchie, de violence ou de comportements non civilisés?

M. Gibbins: Je vais vous répondre avec beaucoup de précaution. Ce n'est pas parce que l'on se ménage certaines garanties que l'on va nécessairement éviter le chaos, pour employer un terme très général. Je pense que le projet de loi C-20 est un pas dans cette direction. Étant donné qu'il ne nous mène pas jusqu'au bout de l'opération, il est difficile de dire avec certitude s'il pourra permettre à notre pays de garder une certaine sérénité. Je considère qu'il va dans le bon sens.

Le sénateur Kenny: Sans vouloir parler à votre place, est-ce que vous êtes d'accord si je vous dis qu'il nous permet d'avoir des discussions ou un débat plus civilisé?

M. Gibbins: Vous parlez peut-être à ma place, mais je suis d'accord avec vous sur ce point. Toutefois, on ne peut rien exclure. À la réflexion, je pense qu'effectivement il nous permet jusqu'à un certain point d'avoir un débat plus civilisé.

Le sénateur Kenny: De la même manière, est-ce qu'il est sage, lorsqu'on veut que les débats restent civilisés, de prévoir une majorité claire ou un mécanisme permettant de la fixer à l'avance?

M. Gibbins: J'ai pas mal réfléchi à la question et je pense qu'il est important de connaître à l'avance la majorité requise. Si cela peut vous être utile, je suis convaincu, pour un certain nombre de raisons, qu'une majorité simple de 50 p. 100 des voix plus une est à la fois prévisible et rationnelle, et répond aux règles démocratiques de notre pays. Je pense que pour que les débats restent civilisés, il serait utile de connaître cette majorité à l'avance.

Senator Kenny: In summing up, would you suggest that the absence of rules and structure, such as are provided in this bill, are no guarantee of keeping the country together and are likely to precipitate violence and incivility in the event that some parts of the country want to move on?

Dr. Gibbins: That question was a bit convoluted. Although I would not agree with all the parts of this bill, I think it has been a positive step towards promoting civility. It has not made the situation worse and it has not promoted, or made more likely, the break up of the country. I guess I would also say that we would not, in my view, be better off without it.

The Chairman: We will now move to senators who are not official members of the committee.

Senator Taylor: Mr. Gibbins, as fellow Albertans, we go back a long way. I do not know that we have agreed very often, and I am not sure we will change that tonight.

You went to a great deal of trouble to point out that you are not representing the Canada West Foundation, although you are a member if it. As a matter of fact, you mentioned that a couple of times. Knowing you, there is probably good reason for that. Is it because the Canada West Foundation is in favour of a triple E Senate and you wanted to forget about the Senate and use the provinces instead?

Dr. Gibbins: I seldom have the opportunity to forget about the Senate. The Canada West Foundation has been a very strong advocate of Senate reform. However, I do not see this particular issue as one that necessarily promotes whatever its resolution might be. I do not see it as one that necessarily promotes or necessarily harms Senate reform. I see it as being somewhat tangential.

Senator Taylor: Nevertheless, because the Canada West Foundation has definite ideas on the Senate, you might make a note to see whether they will be invited to address the meeting. I am a little puzzled by your point that the regions have to have a say in the break up of any province leaving Canada. You then take a colossal leap for a constitutional lawyer or professor in political science and say that it must fall to the provinces. You completely leave out the fact that we have a Senate that was put together for the sole purpose of representing the regions of Canada.

It is one thing to say that you do not have any faith in the institution, and that it is no good, and so on, but it does not follow that you must throw out the institution. You might reform the institution. Do you have any precedent in Canada where they go immediately to the provinces? To date, the provinces have shown no interest in this type of thinking.

Dr. Gibbins: I have argued for a long time that one of the dysfunctional features of Canadian parliamentary democracy is that the provinces have come to exercise a regional role that should more properly be exercised by the Senate. I am not happy

Le sénateur Kenny: En résumé, êtes-vous d'accord pour dire que l'absence de règles et de structure, telles que celles qui sont prévues dans ce projet de loi, ne garantit pas que l'on puisse conserver l'unité du pays et risque de précipiter la violence et les troubles au cas où certaines des régions du pays voudraient procéder unilatéralement?

M. Gibbins: La question est quelque peu alambiquée. Je ne suis pas d'accord avec toutes les dispositions de ce projet de loi, mais je pense que c'est un progrès si l'on veut que les débats restent civilisés. Il n'a pas empiré la situation et n'a pas encouragé, ni rendu plus vraisemblable, le démembrement du pays. Je dirais aussi que nous ne serions pas mieux lotis, à mon avis, s'il n'existait pas.

La présidente: Nous allons maintenant donner la parole aux sénateurs qui ne sont pas des membres officiels du comité.

Le sénateur Taylor: Monsieur Gibbins, en tant que collègues de l'Alberta, nous nous connaissons de longue date. Je ne pense pas que nous ayons été souvent d'accord et je ne suis pas sûr que ça va changer aujourd'hui.

Vous avez pris bien soin de préciser que vous n'êtes pas le porte-parole de la Canada West Foundation, même si vous en êtes membre. Vous l'avez dit d'ailleurs à deux reprises. Vous connaissant, j'imagine qu'il y a probablement une bonne raison à cela. Est-ce parce que la Canada West Foundation est en faveur d'un Sénat triplement représentatif et que vous voulez écarter le Sénat au profit des provinces?

M. Gibbins: J'ai rarement le loisir d'oublier le Sénat. La Canada West Foundation est très résolument en faveur d'une réforme du Sénat. Je ne considère pas, cependant, que cela ait quelque chose à voir par la décision qui doit être prise ici. À mon avis, cela ne favorise pas nécessairement la réforme du Sénat et ne lui porte pas nécessairement préjudice. La question me paraît assez accessoire.

Le sénateur Taylor: Néanmoins, étant donné que la Canada West Foundation a des idées bien arrêtées au sujet du Sénat, il vous faudrait voir si elle a été invitée à nos séances. Je suis quelque peu intrigué par le fait que vous soutenez que les régions doivent avoir leur mot à dire en cas de sécession d'une province au Canada. En tant que constitutionnaliste ou que professeur en sciences politiques, vous faites un énorme saut en confiant la question aux provinces. Vous oubliez complètement que nous avons un Sénat qui a été institué pour représenter les régions du Canada.

C'est bien beau de dire que vous n'avez aucunement confiance dans une institution, qu'elle n'en vaut pas la peine, etc., mais cela ne justifie pas pour autant qu'on cherche à l'écarter. Vous pourriez réformer cette institution. Savez-vous s'il est déjà arrivé au Canada que l'on s'adresse immédiatement aux provinces? Jusqu'à présent, les provinces n'ont jamais voulu adopter ce genre de thèse.

M. Gibbins: Je soutiens depuis longtemps que l'un des défauts de la démocratie parlementaire canadienne, c'est que les provinces se sont mises à exercer un rôle régional que le Sénat serait mieux à même d'exercer. Je n'aime pas le principe qui veut que les

with the situation in which provincial governments take on a national role, speaking for their populations in national events.

If I had my druthers, the Senate would perform that role and provincial governments would have a reduced role in the operation, at least in terms of Canadian national politics. However, I do not think the existing Senate does that and, therefore, that explains what you termed a "colossal leap," but to my mind it was almost an automatic leap.

The other point is that, in this issue, the provinces are charged with constitutional responsibilities. At some point their legislatures are part of the amending process. Thus, at some point, even if they are not the sole spokesperson for the regions, they are involved. I would be much happier if we did not put so much emphasis on provincial premiers as regional spokesmen.

Senator Taylor: This bill speaks to leaving the Senate out of the consultative process. It does not speak to leaving the Senate out in the final process. Likewise, do you expect the provinces to be in on the consultative process? Would it not be better to have the Senate involved in the consultative process? It is literally impossible to bring the provinces in on the consultative process, although, certainly, they could be involved in the later decision.

Dr. Gibbins: If the Senate were brought in, formally acknowledged, on the consultative process, I would not see that as any kind of significant impairment, because the Senate would be easier and faster to mobilize than it would be to consult with the other groups that you mentioned. Finding a mechanism for pulling in the provinces and finding a mechanism for pulling in aboriginal peoples will both be more complex and time-consuming processes than drawing in the Senate. There is no logistical cost to involving and building in a more formal role for the Senate.

My only point is that that Senate role cannot displace the role that the provincial governments have come to play, both constitutionally and politically. However, I do not see a more formal involvement of the Senate as being one that would be sort of sand in the gears for this process. There will be so much sand and so many rocks in the gears, that having the Senate involved would probably be a positive value.

Senator Joyal: Mr. Gibbins, it is a privilege for me to engage in this conversation with you on the follow-up to my colleague, Senator Taylor.

Do I understand well the position of the Canada West Foundation — that the Canada West Foundation supports a bicameral system for Canada?

Dr. Gibbins: Again, I must be careful. We are not an advocacy organization. We have been involved in research on Senate reform for over 20 years. That research overwhelmingly supports a bicameral parliamentary system for Canada, correct.

gouvernements provinciaux assument un rôle national et parlent au nom de leur population lors d'événements nationaux.

Si j'avais mon mot à dire, c'est le Sénat qui jouerait ce rôle et les gouvernements provinciaux n'auraient là qu'un rôle limité à jouer, du moins sur la scène de la politique nationale canadienne. Je ne pense pas, toutefois, que le Sénat actuel se charge de le faire et, par conséquent, voilà pourquoi dans mon esprit je fais quasiment automatiquement le «saut considérable» dont vous parlez.

Il faut voir aussi que sur cette question les provinces se sont vues confier des responsabilités constitutionnelles. À un moment donné, leur assemblée législative intervient dans le processus d'amendement. Donc, à un moment donné, même si elles ne sont pas les seuls porte-parole de leur région, elles sont impliquées. Je préférerais largement que les premiers ministres provinciaux ne soient pas les porte-parole obligés des régions.

Le sénateur Taylor: Ce projet de loi prévoit de ne pas faire participer le Sénat à la procédure de consultation. Il n'envisage pas de l'écarter lors de la procédure finale. De même, est-ce que vous vous attendez à ce que les provinces interviennent à l'étape des consultations? Ne serait-il pas préférable de laisser ce soin au Sénat? Il est pratiquement impossible de faire intervenir les provinces lors de la procédure de consultation, même si elles pourraient certainement être impliquées lors de la prise des décisions ultérieures.

M. Gibbins: Je ne verrais aucun empêchement majeur à ce que l'on fasse intervenir officiellement le Sénat dans la procédure de consultation, parce qu'il serait plus facile et plus rapide à mobiliser lors des consultations que les autres groupes que vous venez de mentionner. Il sera à la fois plus complexe et plus long de trouver les mécanismes permettant de faire intervenir les provinces ou les autochtones que ce n'est le cas pour le Sénat. D'un point de vue logistique, il ne nous coûte rien de faire intervenir le Sénat et de lui conférer un rôle plus officiel.

Je dis simplement que le rôle que doit jouer le Sénat ne peut se substituer à celui des gouvernements provinciaux, tant au niveau constitutionnel que politique. Je ne considère pas, cependant, qu'en jouant un rôle plus officiel, le Sénat viendrait bloquer les rouages de cette opération. Il y aura tellement de sable et de pierres dans ces rouages que l'intervention du Sénat sera probablement un élément positif.

Le sénateur Joyal: Monsieur Gibbins, c'est pour moi un honneur que de poursuivre cette conversation avec vous à la suite des questions que vient de vous poser mon collègue, le sénateur Taylor.

Si je comprends bien la position de la Canada West Foundation, cette dernière est en faveur d'un système bicaméral pour le Canada?

M. Gibbins: Là encore, il me faut faire bien attention. Nous ne sommes pas un groupe de pression. Nous faisons des recherches sur la réforme du Sénat depuis plus de 20 ans. Effectivement, dans leur immense majorité, ces recherches sont en faveur d'un système parlementaire bicaméral pour le Canada.

Senator Joyal: That being said, I think the Canada West Foundation, especially when you consider the small number of Senate representatives from the west in comparison with other regions in Canada, certainly has a valid ground of complaint.

In your opinion, since this bill will not be, we hope, used in the short term, would it not be wiser to maintain the traditional role of the Senate as the house that must concur with the House of Commons in the legislative process, to keep that traditional role in this bill in the context that Senate reform down the road could be reflecting the priorities and the objectives that, say, western people generally would have liked to have seen in the Senate in Canada or in a second chamber in Canada? Let us put it in broader terms so that we do not really associate the present one with the model that you would like to see implemented in our federation.

Dr. Gibbins: Again, I must be careful. Our work has supported the conclusion that abolishing the Senate, replacing it, and starting again would be a far more difficult undertaking than reforming the Senate. Both would, in fact, prove to be very difficult undertakings.

Nothing that has come out through our work suggests that Canada would be better off with a unicameral parliamentary system. Therefore, I feel overly blunt, but having the existing Senate in place is a useful marker and a useful opening for what a Senate could become.

Whether that means that, in this case, the Senate's role in this particular process should be supported because it would be a useful way of maintaining the vitality of the Senate is something upon which I have had difficulty coming to a firm conclusion. I am torn back and forth because, on the one hand, it seems to be recognizing a role that I do not think the Senate plays right now in terms of regional representation. Thus, I do not like to reify that role.

Senator Joyal: We do not wish to reaffirm the present condition, I agree with you. However, there is a cynical approach which is the following, and it is alluded to in your brief on page 8: Let us strip the Senate bit by bit to a point where it will be an empty shell. At that point in time, it will be so useless and downgraded that there will then be no other alternative than to totally abolish the Upper House or do something else.

My contention is, rather, let us ensure that we recognize fully the need for reform and how that could be articulated within a federal system like the one that we have, but maintain the credibility of the institution and a minimum of power of the institution because, if the model you have is nothing, it will be very difficult to grab back the powers from the House of Commons, believe me, it will be, as we say in French, un bras de fer. Everyone will fight. The premiers will fight to obtain more power and the House of Commons will fight to retain their power. It will be even more difficult to get the proper functioning of an Upper Chamber under those circumstances.

Le sénateur Joyal: Cela dit, je pense que la Canada West Foundation, surtout lorsqu'on considère le petit nombre de représentants de l'Ouest au Sénat comparativement à la représentation des autres régions du Canada, a certainement de bonnes raisons de se plaindre.

À votre avis, étant donné que ce projet de loi, nous l'espérons, ne sera pas utilisé à brève échéance, ne serait-il pas plus sage de conserver le rôle traditionnel du Sénat en tant que chambre devant s'accorder avec la Chambre des communes pour ce qui est de la procédure législative, de conserver ce rôle traditionnel dans le projet de loi en partant du principe qu'une réforme du Sénat à l'avenir serait susceptible de refléter les priorités et les objectifs que, disons, la population de l'Ouest en général aimerait confier au Sénat ou à une deuxième chambre au Canada? Essayons d'élargir le débat pour ne pas associer en fait le Sénat actuel au modèle que vous aimeriez que l'on mette en place au sein de notre fédération.

M. Gibbins: Là encore, il me faut être prudent. Nos travaux nous ont amenés à conclure que l'abolition du Sénat, son remplacement et l'instauration d'une nouvelle formule seraient bien plus difficiles à mettre en oeuvre qu'une réforme du Sénat. Dans les deux cas, d'ailleurs, la tâche s'avérerait très difficile.

Rien ne nous a permis de conclure dans nos travaux que le Canada aurait avantage à adopter un système parlementaire unicaméral. Par conséquent, je dirais carrément que la présence du Sénat, tel qu'il est maintenant, est un bon modèle de référence et un excellent point de départ.

Quant à savoir si dans cette affaire il convient de renforcer le rôle du Sénat parce que ce serait utile pour maintenir sa vitalité, il m'est bien difficile d'en arriver à une conclusion définitive. Je suis en quelque sorte déchiré parce que, d'une part, on semble reconnaître pour le Sénat un rôle qu'à mon avis il ne joue pas à l'heure actuelle en matière de représentation régionale. Par conséquent, je n'ai pas envie de relancer ce rôle.

Le sénateur Joyal: Je suis d'accord avec vous, il ne s'agit pas d'avaliser la situation actuelle. Toutefois, il y a une façon de faire cynique, à laquelle vous avez fait allusion à la page 8 de votre mémoire: vidons petit à petit le Sénat de son contenu jusqu'à en faire une coquille vide. À ce moment-là, il sera tellement déconsidéré et sera devenu tellement inutile que l'on n'aura pas d'autre solution que de supprimer purement et simplement la Chambre haute ou de passer à autre chose.

Je soutiens quant à moi que nous devons prendre bien soin de reconnaître pleinement la nécessité de la réforme et de savoir l'intégrer à notre système fédéral actuel tout en maintenant la crédibilité de cette institution et en lui conférant un minimum de pouvoirs parce que, si l'on ne met rien à la place, il sera très difficile de reprendre les pouvoirs à la Chambre des communes, croyez-moi, ce sera très dur ce sera, comme on le dit en français, un bras de fer. Tout le monde va entrer dans la lutte. Les premiers ministres se battront pour obtenir davantage de pouvoirs et la Chambre des communes se battra pour les conserver. Il sera encore plus difficile dans ces circonstances d'assurer le bon fonctionnement de la Chambre haute.

My suggestion to you is to at least keep the proper functioning of the institution within its constitutional role in terms of the legislative process so that, if we can achieve the reform of the institution, it will still have some meaningful power.

As I understand the triple-E Senate, there is a need for an effective institution; that is, it has real power to represent the views of the regions. I understand this is your view, that the regions should be better represented at the national level in the Upper Chamber.

Dr. Gibbins: Let me begin by saying that I am not wedded to the triple E as a model. I do believe that a properly functioning Senate is essential for a well-functioning democratic or federal system. I do not think we have that at the present time.

However, I would agree that further stripping the Senate of legitimacy or credibility in the public's eye is not a useful strategy to pursue in terms of promoting Senate reform. I do not think it is necessary. In the long term, I do not think it is a useful strategy.

In my response to Bill C-20, I am not trying to respond tactically and say that, by failing to endorse the role of the Senate, I am indirectly supporting Senate reform by enfeebling the Senate even more. I do not think that would be a useful step.

Senator Banks: Dr. Gibbins, thank you for being here. I hope very much that we have a chance to talk at length some day.

I want to focus my first question on a very narrow aspect of Bill C-20. I know that you are not a constitutional lawyer, but you have tiptoed over there a few times and you are very close cousins with constitutional law. I should like you to address your mind to the concept of the separation of powers, which is a fundamental precept, one could say, of parliamentary democracy. The bill that is before us was introduced and passed by the Commons, which contemplates that arising out of that question an adjudication will be made by the Commons. The Commons has vested in itself the adjudicative authority to pronounce on a question that derives directly out of the bill, concerning any province, regardless of the makeup of the Commons and regardless of whatever the nature of the majority might be at that time.

Over the years, in enacting laws the Canadian Parliament has vested the authority to adjudicate in regard to those laws mostly in the courts, but sometimes not in the courts. Sometimes the adjudicative power is given to boards. I am taking a great deal here from the writings of Mr. Blair, and I am sure you are very familiar with his writings. Parliament has vested adjudicative authority in the labour board, for example, as well as in quasi-judicial tribunals of one kind or another. However, in this case, in what I believe is the first time, the Commons has proposed and passed a bill in which it invests the adjudicative authority in itself. I do not think that has ever happened before. Generally speaking, would you comment on that, please?

Laissez-moi vous dire qu'il nous faut au minimum garantir le bon fonctionnement de cette institution en lui conservant son rôle constitutionnel dans le cadre de la procédure législative afin qu'elle conserve quelques véritables pouvoirs si nous parvenons à la réformer.

Tel que je comprends le principe d'un Sénat triplement représentatif, nous avons besoin d'une institution efficace, c'est-à-dire d'une institution qui ait des pouvoirs véritables pour représenter les points de vue des régions. Je crois comprendre que c'est là votre opinion, que les régions devraient être mieux représentées à la Chambre haute au niveau national.

M. Gibbins: Laissez-moi vous dire tout d'abord que je ne suis pas obnubilé par le modèle d'un Sénat triplement représentatif. Je suis convaincu par contre qu'il est essentiel dans une bonne démocratie ou un bon système fédéral que l'on puisse compter sur un Sénat qui fonctionne bien. Je ne pense pas que ce soit le cas à l'heure actuelle.

Je suis d'accord avec vous cependant pour dire qu'il n'est pas bon, si l'on veut promouvoir la réforme du Sénat, de retirer encore de sa légitimité ou de sa crédibilité au Sénat aux yeux de l'opinion publique. Je ne pense pas que ce soit nécessaire. À long terme, je ne pense pas que ce soit une bonne stratégie.

Lorsque je commente le projet de loi C-20, je n'agis pas de manière tactique et il ne faut pas penser qu'en refusant un rôle au Sénat j'appuie indirectement sa réforme en l'affaiblissant encore davantage. Je ne pense pas que ce serait une démarche utile.

Le sénateur Banks: Merci d'être venu, monsieur Gibbins. J'espère fortement que nous aurons la chance de nous parler longuement un de ces jours.

Je ferai porter ma première question sur un aspect bien particulier du projet de loi C-20. Je sais que vous n'êtes pas un constitutionnaliste, mais vous avez fait quelques incursions dans ce domaine à quelques reprises et votre science est étroitement liée au droit constitutionnel. J'aimerais que vous vous penchiez sur la séparation des pouvoirs, qui est un principe fondamental dans une démocratie parlementaire. Le projet de loi qui nous est présenté a été déposé et adopté par la Chambre des communes, qui tranche sur une question susceptible de se poser à l'avenir. La Chambre des communes s'est adjugée le droit de trancher sur une question qui découle directement du projet de loi, au sujet d'une province quelconque, quelle que soit la composition de la chambre et la nature de la majorité au moment considéré.

Au fil des années, le Parlement canadien, en adoptant ses lois, a confié avant tout aux tribunaux ce pouvoir de trancher, mais parfois il l'a attribué à d'autres institutions, par exemple à des commissions. Je me réfère en grande partie ici à ce qu'a écrit M. Blair, et je suis sûr que vous connaissez bien ses études. Ainsi, le Parlement a confié le pouvoir de trancher à la commission du travail, par exemple, ainsi qu'à différents types de tribunaux quasi judiciaires. En l'espèce, toutefois, et je crois que c'est une première, la Chambre des communes a déposé et adopté un projet de loi dans lequel elle s'arroge le pouvoir de trancher. Je ne pense pas qu'on l'ait déjà fait auparavant. Qu'en pensez-vous, de manière générale?

Is the pronouncement of the Commons on the question contemplated in this bill binding on the government or is it merely an expression of opinion?

Dr. Gibbins: If a referendum is held in Quebec, a political decision, not a legislative decision, must be made on behalf of the rest of the country as to what it means. What do we do with this? The vote has been held; how do we respond? There is no established legislative process by which we would make that decision. I think that Canadians would turn to the government of the day to provide some guidance on it.

I would also argue that it would be imperative that the government throw out as broad a consultative net as it possibly could, with the constraint that there will be extraordinary pressures of time. This is where it goes back to Parliament. Mobilizing the provinces and the aboriginal communities will be an extraordinarily difficult, almost paralytic, situation. That is why I am back into thinking that, perhaps, the Senate has a role to play here simply because of the ease of mobilization.

I do not think it is inappropriate for the bill to put that adjudicative function back into the hands of the cabinet, which is really where it will be. To say it is in the House of Commons is a fiction. It is not really in the House of Commons; it is in the hands of the government of the day.

Senator Banks: This will be a law.

Dr. Gibbins: That is right. However, the decision that the cabinet or the Prime Minister would come to would not be a law, it would not be a bill. It would simply be an opinion that we will therefore move in a certain direction because we think this is what it means. It is not authoritative. It is not binding on any of the political players. It becomes binding only when political players are forced to grapple with the consequences of that act, which is a deal or a bargain. It is not binding. Therefore, I think it is appropriate that the government of the day have that ultimate capacity to say, "We think this is what it means."

Senator Christensen: Dr. Gibbins, I have two questions that are rather convoluted. I am not sure I can phrase them just right.

Senator Kenny touched on the issue that this bill can have a very positive effect in that it requires a clear question and a clear majority. It also does not specify what those will be. It leaves it up to the government of the day, in fact, to delineate what those will be. The assumption seems to be that with that requirement it would be very difficult for any province of Canada to meet those requirements, because people, having a clear question, would say, "No. I do not want to separate." The assumption seems to be that it is more or less a deterrent.

Such a referendum would probably not be called, as long as you had a very strong government. Given the parameters and the way that things are unfolding in our future, we do not know what the government will be in six months, 10 years or 100 years from

Les dispositions prises par la Chambre des communes sur la question visée par ce projet de loi lient-elles le gouvernement ou ne font-elles qu'exprimer une opinion?

M. Gibbins: Si un référendum est organisé au Québec, une décision politique et non pas législative doit être prise au nom du reste du pays pour savoir quelle est sa signification. Que faut-il faire? Une fois que l'on a voté, comment réagir? Aucun mécanisme législatif n'a été établi pour nous permettre de prendre cette décision. Je pense que la population canadienne se tournerait vers le gouvernement en place pour lui demander de la guider.

Je prétends aussi qu'il faudra obligatoirement que le gouvernement lance une consultation, la plus large possible, en tenant compte du fait qu'il sera terriblement limité par le temps. C'est là qu'on en revient au Parlement. La mobilisation des provinces et des collectivités autochtones donnera lieu à une situation extraordinairement difficile, quasi paralytique. C'est pourquoi j'en reviens à penser qu'éventuellement le Sénat a un rôle à jouer en la matière tout simplement parce qu'il est plus facile à mobiliser.

Je ne pense pas qu'il soit injustifié de disposer dans le projet de loi que le cabinet fédéral sera finalement appelé à trancher, car c'est à lui en fait qu'il appartient de le faire. C'est une fiction de penser que ce pouvoir appartient à la Chambre des communes. Il n'appartient pas en fait à la Chambre; il appartient au gouvernement en place.

Le sénateur Banks: Ce sera une loi.

M. Gibbins: C'est exact. Toutefois, la décision prise par le gouvernement ou par le premier ministre ne sera pas un texte législatif, ce ne sera pas un projet de loi. Ce sera tout simplement un avis nous amenant à nous orienter dans telle ou telle direction parce que c'est le sens que nous lui donnerons. Il n'aura pas force de loi. Il n'engagera aucune des parties prenantes sur la scène politique. Il ne les engagera que dans la mesure où elles seront forcées de tenir compte des conséquences de cette loi, qui mènera à un accord ou à un compromis. Elle n'engage pas les parties. Par conséquent, je considère qu'il est justifié que le gouvernement en place ait en dernière analyse le pouvoir de déclarer: «Voilà ce que cela signifie à notre avis.»

Le sénateur Christensen: Monsieur Gibbins, j'ai deux questions assez compliquées à vous poser. Je ne suis pas sûr de bien pouvoir les formuler.

Le sénateur Kenny a abordé la question qui consiste à dire que ce projet de loi peut avoir un effet très positif étant donné qu'il exige une question claire et une majorité nette. On ne précise pas en quoi cela consiste. Il appartient en fait au gouvernement en place de le déterminer. On semble partir du principe qu'il serait très difficile pour une province quelconque du Canada de satisfaire aux exigences du projet de loi étant donné que les gens, si on leur pose une question claire, vont répondre: «Non. Je ne veux pas me séparer.» On semble partir du principe qu'il s'agit là plus ou moins d'un élément dissuasif.

Il est probable que l'on n'organisera pas de tels référendums tant que l'on aura un gouvernement très fort. Étant donné les différents facteurs et notre évolution à l'avenir, nous ne savons pas ce que sera d'autres gouvernements dans six mois, dans dix ans ou

now. Let us say you have a minority that says, "We do not care what the question is. You can have any question you want. We will agree with it, and 50 plus one is all we need, and we agree with that." What would happen at that point? In our bicameral government, we would normally have a check there that says, "Wait a minute. Let's call in the provinces and make sure that the people have a say in this." That is not provided for in this bill. What would happen in that case?

Dr. Gibbins: I must confess that I have thought of the bill largely in terms of a majority government situation. If we contemplate other scenarios, which are not fantastic scenarios but possible given Canadian history, the situation gets increasingly complex and difficult. It would be even more difficult for a minority government to impose an authoritative decision on how to respond to a particular event in Quebec.

I would also argue that in a minority government situation, and perhaps even a majority government situation, it would be very difficult to respond after the event. I think that it would be all but impossible to make the decision after a vote on whether a majority was large enough. Therefore, I believe that the clarity bill would better serve Canadians if it laid out those conditions beforehand.

Senator Christensen: My second question deals with how this bill addresses the Senate. It is not a Senate reform bill, although I think that all senators are open to reform. When we were sworn in as senators, we took an oath to uphold the Senate and the principles for which it stands. This bill appears to ask us to bypass the bicameral process of our government and I wonder where senators stand legally on that point.

Dr. Gibbins: As I said, I am not a constitutional lawyer, but the Senate has a clear and constitutionally defined bicameral role in the passage of legislation, and I believe that senators could not abdicate that responsibility. However, the Senate does not have a similar constitutionally defined role in terms of providing advice to the government of the day on what are essentially political decisions. Therefore, the issue is whether the Senate's advice would be prudent and useful for the government. I think you can argue that it would be. However, I believe that it is harder to argue that it is part of the convention of Canadian politics or part of the constitutionality of Canadian politics. I do not think it is either of those. It really is a matter of tendering advice to the government of the day on a political decision that is not legislative in character.

I do not think senators would be violating their oath of office in any sense by supporting the bill as it is, but there is an argument to be made that the Senate is one of those bodies that should be consulted when the government faces an extraordinarily difficult situation.

Senator Sibbeston: Dr. Gibbins, you state in your brief the importance of the western provinces being involved in this process early on. In reading the bill from a positive perspective,

dans 100 ans. Imaginons qu'il y ait une minorité qui déclare: «Nous ne voulons pas savoir quelle est la question. Posez la question que vous voulez. Nous acceptons la question et il suffit que nous recueillions 50 p. 100 des suffrages plus une voix, nous sommes bien d'accord.» Que se passera-t-il à ce moment-là? Dans notre système bicaméral, nous disposerions normalement ici d'un garde-fou qui nous permettrait de dire: «Attendez un instant. Nous allons appeler les provinces et nous assurer que la population ait son mot à dire.» Ce n'est pas prévu dans ce projet de loi. Que se passera-t-il dans ce cas?

M. Gibbins: Je dois vous avouer que j'ai en grande partie analysé ce projet de loi en pensant à un gouvernement majoritaire. Si l'on envisage d'autres scénarios, qui ne sont pas inimaginables compte tenu de l'histoire canadienne, la situation se complique encore plus. Il sera encore plus difficile pour un gouvernement minoritaire d'imposer d'autorité une décision concernant la façon de réagir face à une situation propre au Québec.

Je suis prêt à dire par ailleurs qu'en cas de gouvernement minoritaire, et même peut-être si le gouvernement est majoritaire, il sera très difficile de réagir a posteriori. J'estime qu'il sera quasiment impossible de décider après le vote si la majorité a été assez large. Par conséquent, je considère que le projet de loi sur la clarté rendrait plus de services au Canada s'il fixait ces conditions à l'avance.

Le sénateur Christensen: Ma deuxième question porte sur la façon dont ce projet de loi aborde la question du Sénat. Ce n'est pas un projet de loi de réforme du Sénat, même si je pense que tous les sénateurs seront ouverts à une réforme. Lorsque nous avons prêté serment en tant que sénateurs, nous avons juré de défendre le Sénat et les principes qui sont les siens. Ce projet de loi semble nous demander de court-circuiter le mécanisme bicaméral de notre gouvernement et je me demande ce que les sénateurs en pensent sur le plan juridique.

M. Gibbins: Je vous le répète, je ne suis pas un constitutionnaliste, mais le Sénat a un rôle bien défini et constitutionnel dans notre système bicaméral d'adoption des lois, et je pense que les sénateurs ne peuvent pas renoncer à cette responsabilité. Toutefois, le Sénat n'a pas ce même rôle bien défini par la Constitution pour ce qui est de conseiller le gouvernement en place sur des décisions qui sont essentiellement politiques. La question est donc de savoir si les conseils du Sénat seraient sages et utiles pour le gouvernement. J'estime que l'on pourrait penser que ce serait le cas. Il n'en reste pas moins qu'il est plus difficile à mon avis de prétendre que cela fait partie des conventions politiques canadiennes ou de la politique constitutionnelle canadienne. Je pense que ce n'est ni l'un ni l'autre. Il s'agit en fait de conseiller le gouvernement en place au sujet d'une décision politique qui n'est pas de nature législative.

Je ne crois pas que les sénateurs dérogent à leur serment s'ils appuient ce projet de loi en l'état, mais on peut soutenir que le Sénat est l'un des organes qui devrait être consulté lorsque le gouvernement se trouve placé devant une situation terriblement difficile.

Le sénateur Sibbeston: Monsieur Gibbins, vous soulignez dans votre mémoire l'importance de faire participer très tôt les provinces de l'Ouest à cette procédure. Si vous interprétez

do you not see that it is possible for the process to work if, fairly early in the process, the federal government convened a meeting of first ministers, consulted with aboriginal peoples, and conferred with the Senate, all the things that the bill says the federal government would do? Given that, could you not see the process working very well?

If there are too many people involved, it could lead to further chaos. Obviously, the federal government needs to take the lead and this bill outlines how that would happen, although it does not show all the ways in which it would do it. Looking at the bill in a very positive way, can you see that it could all work very well?

Dr. Gibbins: I cannot see how it would work very well in a limited sense, because the bill does not take us very far down the road as to how one would put all the consultative mechanisms together. I do not believe that the bill as it presently stands prohibits the positive mechanisms that you have proposed. It does not throw up any insurmountable or significant barriers to the government of the day constructing whatever appropriate consultative mechanism it wants. It does not preclude a positive response by government. It could have at least hinted at what those mechanisms might be. The only way it has done so thus far is with regard to the Senate, and how those mechanisms might work has been a bit of a flash point of concern. The bill itself does not get us off to a bad start and does not preclude a good and productive process.

Senator Sibbeston: Would you not agree that a person's view about this bill could depend in part on their views of or experiences with the federal government? I can understand that in the west there may be some feeling of alienation or distrust of the federal government far away in the east, but from reading the provisions of the clarity bill I do not see how provinces or important people in the process could be left out.

Put in the best light possible, could you not believe that everything would work out very well, that this is a very logical and democratic plan for dealing with a very important matter, an attempt by one area of the country to break away from Canada?

Dr. Gibbins: I find it very difficult to think of what the best light would be, because the bill is designed to address an extraordinarily difficult situation for the country. I see no best light. I see worse or poorer lights.

As I said, I do not believe that this bill necessarily gets us off on the wrong foot. I argue that at a very superficial level, the level at which most Western Canadians know the bill, it reflects a reasonable view of the region. I have not sensed any degree of regional outrage that this bill, as it is currently framed, is yet another indication of an insensitive federal government. It is seen as reflective of the region as a whole.

ce projet de loi de manière positive, pensez-vous qu'il soit possible que cette procédure donne des résultats si, très tôt, le gouvernement fédéral organise une réunion des premiers ministres, consulte les peuples autochtones et confère avec le Sénat, ce que le gouvernement s'engage à faire dans ce projet de loi? Dans cette situation, pensez-vous que la procédure va très bien fonctionner?

Si trop de gens sont impliqués, le chaos risque de s'accroître. Bien évidemment, il faut que le gouvernement fédéral prenne l'initiative et ce projet de loi établit les grandes lignes de son action, même s'il ne va pas jusqu'au bout. En restant très optimiste au sujet de ce projet de loi, pensez-vous que tout ça puisse très bien fonctionner?

M. Gibbins: Je ne dispose que d'une perspective limitée pour savoir si tout va très bien fonctionner, parce que ce projet de loi ne nous projette pas très loin dans l'avenir concernant la mise en place de tous ces mécanismes de consultation. Je ne pense pas que dans sa formulation actuelle, ce projet de loi empêche de mettre en place les mécanismes positifs que vous avez proposés. Il ne met aucun obstacle significatif ou insurmontable sur le chemin du gouvernement en place, qui l'empêcherait d'instituer les mécanismes de consultation dont il a besoin. Il n'empêche pas le gouvernement d'apporter une réponse positive. On aurait pu au moins laisser entendre quels pourraient être ces mécanismes. La seule indication jusqu'à présent concerne le Sénat et l'on s'est pris à s'inquiéter du fonctionnement éventuel de ces mécanismes. En soi, le projet de loi n'est pas un mauvais point de départ et il ne nous empêche pas d'instituer une procédure bien conçue et utile.

Le sénateur Sibbeston: Ne pensez-vous pas que chacun pourra avoir de ce projet de loi une conception qui lui est dictée par son expérience du gouvernement fédéral? Je comprends bien que dans l'Ouest on puisse avoir une impression d'aliénation et se méfier d'un gouvernement fédéral qui se situe loin vers l'Est, mais en lisant les dispositions du projet de loi sur l'exigence de clarté je ne vois pas comment des provinces ou des intervenants importants pourraient être écartés de la procédure.

Vu sous le meilleur angle, ne pensez-vous pas que tout va bien se passer, qu'il s'agit là d'un projet très logique et démocratique permettant de régler une question très importante, la tentative par une région du pays de se séparer du Canada?

M. Gibbins: J'ai bien du mal à voir la situation sous son meilleur angle, parce que ce projet de loi vise à régler une situation terriblement difficile pour notre pays. Je ne vois pas la situation sous son meilleur angle. Je vois certains angles qui sont pires ou bien plus difficiles à aborder.

Je vous le répète, je ne pense pas que ce projet de loi nous entraîne nécessairement sur la mauvaise voie. Je soutiens qu'à un niveau très superficiel, celui qui correspond à l'interprétation la plupart des Canadiens de l'Ouest, il reflète une conception raisonnable de la région. Je n'ai pas eu l'impression que dans sa formulation actuelle, ce projet de loi soulevait la colère de la région et qu'il était considéré comme un nouveau signe d'indifférence de la part du gouvernement fédéral. On considère qu'il reflète les sentiments de la région dans son ensemble.

Senator Sibbeston: As a political scientist, is it your view that the federal government has the power to act as it indicates in this bill that it would act, that is, to deal with the matter in an executive fashion, doing what it wants without the involvement of the Senate?

Dr. Gibbins: In my view, the bill addresses basically a political decision that would be made by the government and is in line with my understanding of parliamentary democracy.

Senator De Bané: Dr. Gibbins, when some democratic countries say in their constitutions that their country is indivisible, obviously they are not saying that their borders are eternal; but if a region of their country wants to separate, the consent of all the citizenry is required. The thrust of this bill is that here, in one province located centrally in Canada, 2.5 million people, who would vote for the dissolution of the country, who would vote for separation, would have an impact on 27.5 million other Canadians.

Do you agree with that approach, that 2.5 million people can make a decision that would impact profoundly on the rest of the people? Can a region of Canada that wants to separate, particularly if it is centrally located, divide the country? It would most probably mean the end of the country as we know it. Should the region be disallowed from doing that because 2.5 million people could make a decision that would impact on the others? What is your view on that, compared to other democratic countries that also have taken their positions?

Dr. Gibbins: As Minister Dion has pointed out in a number of his speeches and writings on this topic, there are not many examples, if indeed any, of countries that have broken up over a very close majority vote.

I concur entirely with the catastrophic possibilities inherent in the event we are discussing. The question I keep asking myself is this: What would be an alternative response to negotiation if indeed a province passes a referendum to this effect, whether it is 2.5 million or 3 million or whatever? As a resident of my particular region of the country, what could I do? The point I am trying to make seems harsher than it should be, but it is my sense that the people of my region would say, if that vote occurred, that, although this is catastrophic, we do not know what we can do to turn it back; we do not think there is anything to do but get into negotiations. That is not to say that everything should not be done to encourage that vote to go in a different direction.

Senator De Bané: I agree with you. If a vast majority of Quebecers vote in favour of separation, the rest of the country might very well say, "Okay, if you want to leave, you leave." But then the decision will have been made by both groups and not only by one.

Many democratic countries say that a group cannot separate just because of that. Imagine that tomorrow Quebec was an independent country and the Montreal area decided it wanted to

Le sénateur Sibbeston: En tant que spécialiste des sciences politiques, considérez-vous que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'agir comme il prétend qu'il va le faire dans ce projet de loi en tranchant la question comme bon lui semble, sans intervention du Sénat?

M. Gibbins: À mon avis, ce projet de loi fait appel à ce qui est essentiellement une décision politique qui doit être prise par le gouvernement, ce qui est conforme à ma conception d'une démocratie parlementaire.

Le sénateur De Bané: Monsieur Gibbins, lorsque certains pays démocratiques disposent dans leur constitution que leur pays est indivisible, bien évidemment ils ne veulent pas dire par là que leurs frontières sont éternelles; toutefois lorsqu'une région de leur pays veut se séparer, le consentement de tous les citoyens est exigé. Au coeur de ce projet de loi, il y a ici le fait que dans une province située au centre du Canada, 2,5 millions de personnes, qui voteraient pour la dissolution du pays, pour la séparation, prendraient une décision ayant des conséquences pour 27,5 millions de leurs compatriotes.

Pensez-vous que selon ce schéma, 2,5 millions de personnes puissent prendre une décision ayant des répercussions considérables pour leurs concitoyens? Une région du Canada qui veut se séparer, surtout lorsqu'elle est située au centre, peut-elle diviser le pays? Cela signifierait probablement la fin de notre pays tel que nous le connaissons. Ne devrions-nous pas empêcher une région de le faire pour que 2,5 millions de gens ne puissent pas prendre une décision ayant des répercussions sur tous les autres? Qu'en pensez-vous, en fonction des décisions qu'ont pu prendre d'autres pays démocratiques en la matière?

M. Gibbins: Ainsi que l'a fait remarquer le ministre Dion dans un certain nombre de ses discours et de ses écrits en la matière, il n'y a pas beaucoup d'exemples, et peut-être même aucun, de pays qui ont été démembrés à la suite d'un vote à peine majoritaire.

Je suis tout à fait d'accord pour dire que l'événement dont nous parlons peut avoir des conséquences catastrophiques. La question que je me pose est la suivante: Que peut-on faire d'autre, sinon négocier, à partir du moment où une province dit *oui+ lors d'un tel référendum, que ce soient 2,5 millions ou 3 millions de personnes qui se prononcent? En ma qualité de résident de cette région bien particulière du pays, que puis-je faire? Ce que je cherche à faire comprendre ici paraît peut-être bien dur à accepter, mais j'ai l'impression que les habitants de ma région se diraient, si un tel vote avait lieu, que même s'il s'agit d'une situation catastrophique, on ne voit pas bien comment revenir en arrière, ce que l'on peut faire sinon négocier. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faille pas faire tout notre possible pour orienter ce vote dans l'autre sens.

Le sénateur De Bané: Je suis d'accord avec vous. Si la grande majorité des Québécois votent en faveur de la séparation, il se pourrait très bien que le reste du pays leur dise: «Bien, si vous voulez partir, partez.» Cette décision devra cependant être prise par les deux groupes et non pas par un seul.

Nombre de pays démocratiques affirment qu'un groupe ne peut pas se séparer aussi simplement que cela. Imaginez que demain le Québec soit un pays indépendant et que la région de Montréal

leave. Do you think the premier of Quebec or the president of that republic would say, "Oh, yes, if you want to leave, leave; no problem." Or if eastern Quebec wanted to join the Maritimes, would the leader say, "Yes, if you want to join, sure you may leave Quebec"? Rather, he would say, "No, no; the whole province of Quebec must decide the issue of letting you leave."

When the French population in Switzerland wanted to leave the canton of Berne, which is German, all of Switzerland voted on that issue. They said, "Yes, you may leave the canton of Berne." We all knew those people wanted to leave the German-speaking canton of Berne but the opinion of the whole country was necessary to implement that.

I agree with you that the rest of the country could very well say, "Well, if you want to leave, we will participate in that decision and then you may leave." However, I am not sure that to start with the premise that only the people of one region can make a decision that can impact on the others is unassailable logic.

On another point, I agree that no one knows exactly what would happen after that, but when you look at the different probable scenarios, do you really think that if Quebec were out of Canada tomorrow the people of the western provinces would accept to be part of a country with a House of Commons dominated by only one province? Consider the fabric of the economy of the western provinces. It is not geared toward domestic markets but toward the world. Do you not think it would be in their interests, each of them, to apply to join the United States of America? Then, of course, the writing would be on the wall. The Maritimes would do the same. Ontario would do the same. Quebec would do the same.

Quebec will end up with two senators in the American Congress who will speak English, because, frankly, French will come a long way after Spanish if ever it is allowed in the American Congress. We will end up with our two English-speaking senators in the American Senate. I know that we cannot predict the future, but do you not think that that scenario is more plausible than the west saying to Ontario that, yes, it can run the show in the House of Commons and make all the decisions? I cannot envisage that. Mind you, when I put that scenario to a separatist leader of Quebec, he said that perhaps Quebec will end up there but it will be the last to join. That was his consolation.

Dr. Gibbins: I will give a very quick response to a very complicated question, senator. I do not predict; I have no clear sense of how the rest of the country would survive. Ontario is a huge problem for the west in a subsequent Canada. I do not even begin to comprehend how we would design a Canada that would work. Thinking about an independent Quebec is a piece of cake compared to thinking about how to design the rest of the country after separation.

veuille s'en détacher. Pensez-vous que le premier ministre du Québec ou que le président de cette république va dire: «Eh bien, si vous voulez partir, faites-le, nous n'y voyons aucun inconvénient.» Si, de même, l'est du Québec veut se joindre aux Maritimes, le chef de l'État de ce pays va-t-il déclarer: «Bien sûr, si vous voulez vous joindre à elles, n'hésitez pas»? Il dira plutôt: «Non, pas du tout; il faut que l'ensemble de la province du Québec décide de vous laisser partir.»

Lorsqu'en Suisse la population francophone a voulu quitter le canton de Berne, qui est germanophone, l'ensemble de la Suisse a voté sur la question. L'ensemble de la population a déclaré: «Oui, vous pouvez quitter le canton de Berne.» Nous savons tous que cette minorité voulait quitter le canton germanophone de Berne, mais l'avis de l'ensemble du pays était nécessaire pour que cela se matérialise.

Je conviens avec vous que le reste du pays pourra très bien dire: «Eh bien, si vous voulez partir, nous allons prendre part à cette décision et vous pourrez ensuite nous quitter.» Je ne suis pas sûr, toutefois, que l'on fasse preuve d'une bonne logique en partant du principe que seuls les habitants d'une région donnée peuvent prendre une décision qui peut avoir des répercussions sur le reste de la population.

D'autre part, je suis d'accord pour dire que personne ne sait exactement ce qui va se passer après coup, mais lorsqu'on envisage les différents scénarios probables, pensez-vous vraiment que si le Québec quittait demain le Canada, la population des provinces de l'Ouest accepterait de faire partie d'un pays dont la Chambre des communes serait dominée par une seule province? Voyez quelle est la structure de l'économie des provinces de l'Ouest. Elle n'est pas axée sur les marchés intérieurs mais sur les marchés à l'exportation. Ne pensez-vous pas que chacune d'entre elles aurait intérêt à demander à se joindre aux États-Unis d'Amérique? Ensuite, bien entendu, ce serait un jeu de domino. Les Maritimes, puis l'Ontario, puis le Québec, en feraient autant.

Le Québec se retrouverait finalement avec deux sénateurs au Congrès américain qui parleraient anglais parce qu'il faut bien avouer que le français passerait bien après l'espagnol si jamais il était autorisé au Congrès américain. Nous nous retrouverions avec deux sénateurs anglophones au Sénat américain. Je sais que nous ne pouvons pas prévoir l'avenir, mais ne pensez-vous pas que ce scénario est plus plausible que celui qui verrait l'Ouest s'entendre avec l'Ontario pour gérer la Chambre des communes et prendre toutes les décisions? Je ne peux pas envisager la chose. Je vous signale que lorsque j'ai présenté ce scénario à un dirigeant séparatiste du Québec, il m'a répondu que c'est peut-être ce que fera finalement le Québec, mais qu'il sera le dernier à le faire. C'était sa consolation.

M. Gibbins: Je vais répondre très rapidement à une question très complexe, sénateur. Je ne fais aucune prévision pour l'avenir; je ne vois pas très bien comment le reste du pays va pouvoir survivre. L'Ontario poserait un énorme problème à l'Ouest dans ce nouveau Canada. Je ne vois même pas comment nous pourrions concevoir un Canada qui puisse fonctionner. Imaginer un Québec indépendant, c'est de la petite bière comparé aux complications qu'entraînerait l'organisation du reste du pays après la séparation.

It is very difficult, but I do want to touch on the first part of your question. Should the rest of the country decide or at least have a role to play? I strongly feel that it would be a mistake to put to the rest of the country the question of whether we should allow Quebec to separate. There are so many possible outcomes that would really be horrific. Quebec could vote to say, No, they will not go, while the rest of the country could vote to say, Yes, you should. Different regions of the country could react very differently. What if British Columbia voted 80 per cent Yes, Quebec can go, and Ontario said, No, it cannot?

I feel, as strongly as I feel on anything, that that decision should not be put to the Canadian people. The decision about the deal, the ratification, the terms under which one province might leave must be put to the Canadian people. I firmly believe that. To put the initial separation vote to the country would be horrific. I would abstain. It would be awful.

[Translation]

Senator Robichaud: Minister Dion appears to have been quoted incorrectly when the witness was asked what he thought about Minister Dion's comments about the possibility of making a bilateral amendment. In fact, there were two wordings, and the change could not be made bilaterally.

You just said that Canadians ought not to be asked to decide whether or not Quebec can separate. However, if we came up with an agreement that would allow such a separation and the people said "no", what do we do?

[English]

Dr. Gibbins: You are perfectly correct that there is a bad outcome to that alternative, and that is that people fail to ratify the deal. We have seen that before; 1992 was one example of that.

Senator Robichaud: That was not following a referendum. In this case, that would have been on a clear question with a clear majority.

Dr. Gibbins: I agree, but there is the possibility that we have a negotiated settlement that we put back to the people of Canada and they say, "Sorry, we are not interested; thumbs down to this." That leaves us in yet another hopeless situation. It is one of an increasingly long list of awful scenarios that spring from a positive referendum in Quebec. However, I do not see any way around that public ratification. In my own province, for example, the provincial legislature cannot act to ratify a constitutional amendment without a provincial referendum, and it is the same in British Columbia. I think we are locked into that.

Senator Nolin: For clarification, on the matter of you not supporting a referendum across the country outside Quebec after a positive referendum in Quebec, do I understand that one of your reasons is that you would fear the reaction in Quebec? I am assuming a clear, positive referendum in Quebec versus an adverse reaction from the population in the rest of the country.

C'est très difficile, mais je tiens à répondre à la première partie de votre question. Est-ce que le reste du pays doit trancher ou du moins avoir un rôle à jouer? Je suis fermement convaincu que ce serait une erreur que de demander au reste du pays s'il est prêt à autoriser le Québec à se séparer. Il y a tellement de possibilités qui seraient en fait catastrophiques. Le Québec pourrait voter en faveur du «non» et décider de ne pas se séparer alors que le reste du pays pourrait lui dire de se séparer. Il est possible que selon les régions du pays on réagisse très différemment. Que se passera-t-il si la Colombie-Britannique vote à 80 p. 100 pour que le Québec s'en aille alors que l'Ontario dit «non»?

Si je suis convaincu d'une chose, c'est qu'il ne faut pas imposer cette décision à la population canadienne. C'est la décision prise au sujet de l'accord, de la ratification, des clauses permettant à une province de partir, qui doit lui être confiée. J'en suis persuadé. Faire voter au départ l'ensemble du pays sur la séparation serait une chose terrible. Je m'abstiendrais. Ce serait catastrophique.

[Français]

Le sénateur Robichaud: Il semblerait qu'on ait mal cité le ministre Dion lorsqu'on a demandé au témoin ce qu'il pensait des propos du ministre Dion quant à la possibilité d'effectuer un amendement de façon bilatérale. En fait, il y avait deux formules et cela ne pouvait pas se faire bilatéralement.

Vous venez tout juste de dire que l'on ne devrait pas demander aux Canadiens de se prononcer à savoir si le Québec peut ou non se séparer. Cependant, si on formule une entente qui permettrait cette séparation et que la population dit «non», qu'est-ce qu'on fait?

[Traduction]

M. Gibbins: Vous avez tout à fait raison de dire que cette solution pourrait s'avérer mauvaise si la population ne ratifiait pas l'accord. Nous l'avons déjà vu auparavant: en 1992, par exemple.

Le sénateur Robichaud: Ce n'était pas à la suite d'un référendum. Dans ce cas, il faudrait que ça porte sur une question claire, avec une majorité nette.

M. Gibbins: Je suis d'accord, mais il est possible qu'on négocie un accord que nous voulions faire ratifier par la population du Canada et que cette dernière nous dise: «Non, nous n'en voulons pas.» Cela nous mettrait à nouveau dans une situation impossible. Voilà un autre des nombreux scénarios catastrophiques résultant d'un «oui» au référendum québécois. Je ne vois pas d'autre solution, toutefois, que cette ratification publique. Ainsi, dans ma propre province, l'assemblée législative provinciale ne peut pas ratifier un amendement constitutionnel sans organiser un référendum provincial, et il en est de même en Colombie-Britannique. Je pense que c'est pour nous une obligation.

Le sénateur Nolin: À titre de précision, si vous n'êtes pas favorable à un référendum organisé à l'échelle du pays à la suite d'un «oui» donné lors d'un référendum québécois, est-ce que j'ai bien compris que c'était entre autres parce que vous craignez une réaction du Québec? Je pars du principe qu'il y aurait un oui franc et massif à un référendum québécois et une opposition de la part de la population du reste du pays.

Dr. Gibbins: That is a good point of clarification. If there were a clear vote in Quebec on this issue, then putting a similar question to the rest of Canada would, in my mind, be a pointless exercise. If Canadians said "no," it would leave us in a very difficult situation. If Canadians said "yes", if it encouraged this kind of emotional response of saying, "Yes, go," that, then, in a sense, would poison the negotiating process. I do not see it as being a positive contribution to helping either Quebec or Canada get through a difficult time.

Senator Nolin: Using the same reasoning with respect to Ontario, do not you think a negative attitude from the House of Commons towards a question adopted by the National Assembly in Quebec City would have the same effect in Quebec?

Dr. Gibbins: I think it would, yes.

Senator Prud'homme: Just to show how different this country is, everyone is addressing you as "doctor," and rightly so, but French Canadians never use that expression among ourselves. A doctor for us is a medical doctor. That just shows the nuance.

I never understood why Western Canada, where I have been more often, as I said last Monday —

[Translation]

There are 118 representatives from Western Canada in Canada's Parliament, 127 from Ontario, 99 from Quebec and 62 from the Atlantic provinces. These figures of course include both Chambers.

When I speak of the Parliament of Canada, I do not say, the way some people do: I am a member of Parliament, I am not a senator. Such people do not understand the parliamentary system. We are all members of Parliament, whether of the Senate or the House of Commons.

I feel a very strong attachment to Western Canada, having been there about 300 times. Please explain two things to me. How come 118 people can feel alienated from the central power?

[English]

The second question, out of courtesy to you, I will put in English. I travel quite often in difficult countries around the world. Everywhere I go, the world says that Canada is the best country. I hear that time and again in Canada from political leaders. We brag about it. What is it that the rest of the world sees in us to proclaim us the best country in the world that we do not see in ourselves?

I could make suggestions. I would even debate my dear friend Senator De Bané on this issue anywhere, any time, in my own way: passionately. You see, in Canada, you are calm. You represent a part of Canada. That is our habit.

M. Gibbins: Il est bon d'éclaircir la chose. Si le Québec disait clairement «oui», il serait à mon avis tout à fait inutile de poser la même question au reste du Canada. Si la population canadienne répondait «non», nous serions placés dans une position très délicate. Si la population canadienne répondait «oui», on encouragerait des réactions émotives en disant: «Allez-y, partez» ce qui, dans une certaine mesure, empoisonnerait les négociations. Je ne vois pas l'utilité d'une telle opération, qui n'aiderait ni le Québec, ni le Canada, dans ces circonstances difficiles.

Le sénateur Nolin: En faisant la même analogie qu'avec l'Ontario, ne pensez-vous pas qu'une attitude négative de la Chambre des communes vis-à-vis de la question adoptée par l'assemblée nationale du Québec aura le même effet sur le Québec?

M. Gibbins: Oui, c'est mon avis.

Le sénateur Prud'homme: Pour vous dire à quel point il y a des différences dans notre pays, tout le monde s'adresse à vous en anglais en vous appelant «docteur», c'est bien normal, mais les Canadiens français n'emploient jamais ce terme entre eux. Pour nous, un docteur, c'est un médecin. C'est simplement pour vous montrer la nuance.

Je n'ai jamais compris pourquoi l'ouest du Canada, où je suis allé plus souvent, comme je l'ai dit lundi dernier...

[Français]

L'Ouest canadien compte 118 représentants au Parlement du Canada, l'Ontario en compte 127, le Québec 99 et l'Atlantique 62. Ces chiffres incluent bien sûr les deux Chambres.

Lorsque je parle du «Parlement du Canada», je ne fais pas comme certains qui disent: «Je suis membre du Parlement, je ne suis pas un sénateur». Ces gens ne comprennent pas le système parlementaire. Nous sommes tous des membres du Parlement, soit du Sénat ou de la Chambre des communes.

Je suis très attaché à l'Ouest canadien pour y être allé près de 300 fois. Vous allez m'expliquer deux choses. Comment se fait-il que 118 personnes puissent se sentir si aliénées du pouvoir central?

[Traduction]

Par déférence, je vais vous poser ma deuxième question en anglais. Je voyage très souvent dans des pays du monde où la vie n'est pas facile. Partout où je vais, on me dit que le Canada est le meilleur pays au monde. J'entends constamment au Canada nos dirigeants politiques le répéter. Nous nous en vantons. Que voit chez nous le reste du monde, qui lui fait dire que nous sommes les meilleurs, alors que nous ne le voyons pas nous-mêmes?

Je peux vous faire quelques suggestions. Je pourrais même en débattre avec mon ami le sénateur De Bané quand il veut, où il veut, et sur mon propre terrain, avec passion. Vous voyez, au Canada, vous êtes calme. Vous représentez une partie du Canada. C'est notre coutume.

[Translation]

We French Canadians have the same devotion to Canada. I know this is going to make you smile. What is it that the whole world sees in us that we ourselves do not see? I will tell you.

Is it not striking to see here around the table, Senator Robichaud and Senator Gauthier. There is also Senator Fraser and Senator Lynch-Staunton; in other words, two English Canadians from Quebec and two French Canadians from Ontario.

Senator Chalifoux taught me a great deal about the First Nations, and also present are Senator Sibbeston and a host of other people. Meanwhile, the rest of the world is wondering how Canada can function, saying: It's extraordinary, we can't do this at home. And then we are told that it is impossible to do it here?

I am a French Canadian nationalist. I know that this makes everyone unhappy, but I will repeat it. I am a French Canadian nationalist from Quebec. You may smile, but that doesn't matter, I am who I am.

I also know that it is difference that makes Canada distinctive. What can we do to convince Canadians and how can we go about getting them to accept their differences?

One day when I was in Vancouver at a lecture on the Constitution being given by Joe Clark, a young Anglophone from Saskatchewan told me:

[English]

"I am very tolerant of the French."

[Translation]

I wanted to say thank you. Until a woman, an Aboriginal Chief, told me:

[English]

"I want to speak." I felt bad. I said I can handle this guy and this lady there, but not the First Nations, because I bow to the First Nations. They were there before me. I was expecting her to blast me. She said, "I want to tell you something. The day Canadians understand this, the day the federal government understands this, the day the scholars understand this, the day the constitutionalists understand this, we will continue to have that great country of ours." She said, "I understand, Marcel." I had never met the lady before. "I understand his pride in his language," and she showed everyone. She said, "I am only annoyed about you all, because today I have to express my pride in English because I lost my language." That struck me as the greatest thing I ever heard from a Canadian. It made me more determined to work harder in my own style and make everyone nervous.

The Chairman: Do you have a question, Senator Prud'homme?

Senator Prud'homme: Yes. I want him to comment.

[Français]

Nous, les Canadiens français, avons la même dévotion pour le Canada. Je sais que cela vous fera sourire. Qu'est-ce que le monde entier voit en nous que nous ne voyons pas? Je vais vous le dire.

N'est-il pas frappant de voir qu'ici, autour de cette table, vous avez le sénateur Robichaud et le sénateur Gauthier. Vous avez également le sénateur Fraser et le sénateur Lynch-Staunton; donc deux Canadiens anglais du Québec et deux Canadiens français de l'Ontario.

Le sénateur Chalifoux m'a énormément enseigné sur les Premières nations, sont aussi présents le sénateur Sibbeston et toute cette kyrielle d'autres gens. Pendant ce temps, le reste du monde entier se demande comment se fait-il que le Canada fonctionne, disant: «C'est extraordinaire, on n'est pas capable de le faire chez nous». Et on vient nous dire qu'il n'est pas possible de le faire chez nous?

Je suis un nationaliste canadien-français. Je sais que cela déplaît à tout le monde mais je vais le répéter. Je suis un nationaliste canadien-français du Québec. Vous pouvez sourire, cela m'importe peu, je sais qui je suis.

Je sais aussi que c'est la différence qui fait la spécificité du Canada. Que peut-on faire pour convaincre les Canadiens et comment faire pour qu'ils puissent accepter leurs différences?

Un jour j'étais à Vancouver, j'assistais à une conférence constitutionnelle que donnait Joe Clark. Un jeune anglophone originaire de la Saskatchewan m'a dit:

[Traduction]

«J'ai une grande tolérance pour les francophones.»

[Français]

J'avais envie de lui dire merci. Jusqu'à ce qu'une femme, chef autochtone, m'a dit:

[Traduction]

«Laissez-moi parler.» Je me suis senti mal. Je me suis dit que j'étais capable de répondre à cet homme et à cette femme, mais pas aux Premières nations, parce que j'ai trop de respect pour les Premières nations. Elles étaient là avant moi. Je m'attendais à ce qu'elle me fasse passer un mauvais quart d'heure. Elle m'a dit: «Je vais vous dire quelque chose. Le jour où les Canadiens le comprendront, où le gouvernement fédéral le comprendra, où les universitaires le comprendront, où les constitutionnalistes le comprendront, nous garderons notre grand pays.» Elle m'a dit, «Je vous comprends, Marcel.» Je n'avais jamais rencontré cette femme auparavant. Elle a alors déclaré à la cantonade: «Je comprends qu'il soit fier de sa langue,» et elle a précisé: «Seulement, vous m'embêtez tous, parce qu'aujourd'hui je dois exprimer ma fierté en anglais parce que j'ai perdu ma langue.» Cela m'a semblé la plus belle chose qu'ait jamais dite un Canadien. J'en ai encore été plus déterminé à suivre mon propre style et à déranger tout le monde.

La présidente: Vous avez une question à poser, sénateur Prud'homme?

Le sénateur Prud'homme: Oui. J'aimerais avoir les commentaires du témoin.

Dr. Gibbins: I would be delighted to comment. I will do so fairly briefly. I do not want to suggest in any way that I am speaking of a region that is bubbling over with discontent, alienation or outrage. The political climate in the west these days is pretty good. I do not think many Western Canadians would have any sense of disbelief at the statement that Canada is the best country in the world. There is a very strong sense of nationalism. I do not think, at this point in the west's history, that Western Canadians are particularly upset at the way in which national institutions are working. They have been in the past, but this is not a high-water mark in any sense of western discontent. I do not want to say anything to leave the impression that I am talking about a region that is bubbling over with discontent. It is not true. It is a region that is prosperous and is reasonably happy about the direction Canada is going. It has real internal problems on social policy issues.

I am trying to suggest how that region might respond to catastrophic events that might occur elsewhere. I have tried to suggest that if such an event were to happen, the historical grievances, the historical animosities and so on might come into play to shape the response that people have.

I want to be as clear as I can be that Western Canada, as I know it and as I have studied it, has always been marked by a very strong sense of Canadian nationalism. These are people who see themselves as having built the country. They have recently come and put a great deal of effort and work into the country. There is no desire at all to see the country dissolve. I do not think I can be clearer than that. There is a very strong sense of nationalism. There is no simmering revolt going on within the region. On the other hand, if you suddenly hit the region with the catastrophic event that we have been discussing in the clarity bill, it will then get harder to predict how that region will respond. That is all.

Senator Lynch-Staunton: I have many questions, but I think that I will pass and perhaps speak to the witness at another time.

The Chairman: In that case, with some regret, we have to tell you, Dr. Gibbins, that this portion of our hearing is over. I thank you very much for having come all the way from the west. It has been very interesting.

Our next witness is Professor Joseph Magnet from the University of Ottawa. Thank you for being with us. Please proceed with your opening statement.

Mr. Joseph Magnet, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa: Madam Chair, honourable senators, thank you very much for inviting me. It is an honour and always a pleasure to come before you to share my views with you on some of the issues that you have been discussing.

I have read the speeches delivered in the chamber and I have had the opportunity to read the minister's brief and his testimony before you. I have also had occasion to read the testimony of the two professors on Monday night.

M. Gibbins: Je me ferai un plaisir de commenter. Je le ferai assez brièvement. Je ne voudrais absolument pas que l'on pense que je parle au nom d'une région qui déborde de mécontentement, qui a un sentiment d'aliénation et qui enrage. Ces temps-ci, le climat politique dans l'Ouest est assez bon. Je ne pense pas qu'il y ait de nombreux Canadiens de l'Ouest pour s'étonner que le Canada est le meilleur pays au monde. Le nationalisme y est très fortement ressenti. Je ne pense pas, à ce point de notre histoire, que les Canadiens de l'Ouest s'inquiètent particulièrement du fonctionnement de nos institutions nationales. Ce fut le cas par le passé, mais le mécontentement dans l'Ouest n'est pas au plus haut à l'heure actuelle. Je ne voudrais pas donner l'impression de parler d'une région en proie au mécontentement. Il n'en est rien. C'est une région prospère qui est raisonnablement satisfaite de l'orientation prise par le Canada. Elle a de véritables problèmes chez elle sur les questions de politique sociale.

J'essaie d'expliquer comment pourrait réagir l'ouest du Canada face à des événements catastrophiques se produisant ailleurs. J'ai essayé d'expliquer que si un tel événement venait à se produire, les griefs historiques, les querelles du passé pourraient revenir à la surface et déterminer la réaction des gens.

Je tiens à bien préciser que l'ouest du Canada, tel que je le connais et tel que je l'ai étudié, s'est toujours caractérisé par un très fort nationalisme canadien. Il se compose de gens qui considèrent avoir bâti ce pays. Ils sont arrivés il n'y a pas si longtemps et ont fait beaucoup d'effort pour notre pays. Ils ne souhaitent absolument pas le voir se démembrer. C'est aussi clair que cela. Il y a un très fort sentiment de nationalisme. La révolte ne couve pas dans cette région. Par contre, si vous lui imposez soudainement les conséquences d'un événement catastrophique comme celui que l'on évoque dans le projet de loi sur l'exigence de clarté, il sera plus difficile de prévoir comment la région va réagir. C'est tout ce que je voulais dire.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai de nombreuses questions à poser, mais je pense que je vais passer mon tour et parler éventuellement au témoin à un autre moment.

La présidente: Dans ce cas, je dois vous dire avec quelque regret, monsieur Gibbins, que cela met fin à cette partie de notre séance. Merci d'avoir fait tout ce voyage pour venir de l'ouest du Canada. Ce fut très intéressant.

Nous allons maintenant accueillir comme témoin le professeur Joseph Magnet, de l'Université d'Ottawa. Je vous remercie d'être venu. Commençons, si vous le voulez bien, par votre exposé.

M. Joseph Magnet, professeur faculté de droit, Université d'Ottawa: Madame la présidente, honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de votre invitation. C'est toujours pour moi à la fois un honneur et un plaisir de venir vous faire part de la manière dont j'entrevois certaines des questions dont vous avez à débattre.

J'ai lu le compte rendu des discours prononcés au Sénat et j'ai également pu prendre connaissance de l'exposé présenté par le ministre et de la teneur de son témoignage devant votre comité. J'ai également pris connaissance des propos énoncés devant vous par les deux professeurs qui ont témoigné lundi soir.

In the interest of being of assistance, I do not really think it would be helpful for me to make a general statement about the bill, but I do want to address a few of the points that seem to trouble you and to share with you my views on those points. I will speak about the indivisibility of the federation, about which there were some powerful and moving speeches in the chamber, the proper amending formula in the event of a secession, the obligations of the constitutional actors, the constitutional power to enact Bill C-20, and the role of the Senate. I shall also comment on the role of aboriginal people. Those are some of the issues that I understand were troubling you. I will see if I can assist you.

First, is Canada divisible?

The province of Quebec was created by sections 4 and 5 of the Constitution Act of 1867, and subsequent Constitution Acts enlarged its borders and redefined its powers, enlarging them, for example, by section 92A of the Constitution Act of 1982 and by the elimination of section 93(1) of the 1867 Act, and also contracting its powers, for example, by proclamation of the Charter of Rights and Freedoms and also, during certain emergencies, by giving to the federal Parliament an overriding power to deal with matters normally the subject matter of Quebec legislative jurisdiction, that power having been delegated by the federal Parliament to the federal cabinet. We can see that the juristic entity of the province of Quebec is something brought into being by the Constitution Act and modified in significant ways during our constitutional evolution.

In view of this, constitutionalists like to debate whether or not provinces could be eliminated. In the patriation reference, in 1981, counsel advanced the argument that, using the old amending machinery, provinces could be eliminated. In fact, all provinces could be eliminated and Canada could be turned into a unitary, as opposed to a federal, state. The court considered that but did not find it necessary to pass on that submission of counsel.

In the Secession Reference, Ottawa's counsel again advanced an argument that anything could be done by the new amending formula. The court questioned counsel very vigorously as to where the federal government got the authority to say that it would dismember the country if certain events occurred. There is a fascinating video available of the argument in the Supreme Court. The court's answer, as you are aware, came at paragraphs 84 and 85 of the Secession Reference in which the court, having had a debate with counsel about this, replied that by an amendment to the Constitution, anything could be achieved, including the secession of a province.

There was a fascinating debate as to the meaning or the juridical stature of this pronouncement in paragraphs 84 and 85 in view of the fact that the Secession Reference is a reference and is an advisory opinion and not a decision of the court in the ordinary

Il ne me paraît guère utile de faire, sur ce projet de loi, un exposé d'ordre général, mais j'aimerais évoquer certains aspects de la question qui paraissent vous préoccuper particulièrement, et vous dire la manière dont je les envisage. J'aborderai donc la question de l'indivisibilité de la fédération, sujet évoqué au Sénat dans certains discours d'une grande éloquence, la formule d'amendement à appliquer en cas de sécession, les obligations qui incombent aux divers acteurs constitutionnels, la compétence constitutionnelle qui est à la base du projet de loi C-20 et, enfin, le rôle du Sénat. J'aborderai également la question de la participation des peuples autochtones. Je crois savoir que ces questions vous préoccupent particulièrement et j'espère pouvoir en cela vous être un peu utile.

D'abord, le Canada est-il divisible?

La province de Québec a été établie par les articles 4 et 5 de la Loi constitutionnelle de 1867, et les lois constitutionnelles subséquentes ont élargi les limites de son territoire et redéfini ses pouvoirs, en les élargissant, notamment par l'article 92A de la Loi constitutionnelle de 1982 et l'abandon du paragraphe 93(1) de la Loi de 1867, mais également en les resserrant, notamment avec l'adoption de la Charte des droits et libertés, mais aussi, dans l'hypothèse d'une période de crise, en conférant au Parlement fédéral le pouvoir de légiférer dans des domaines relevant normalement de la compétence législative du Québec, ce pouvoir ayant été délégué au cabinet fédéral par le Parlement du Canada. Nous voyons ainsi que l'entité juridique que constitue la province de Québec est quelque chose qui a été créé par la Loi constitutionnelle et qui a subi, au cours de notre évolution constitutionnelle, des changements importants.

Les constitutionnalistes aiment, malgré tout, débattre de la question de savoir si les provinces pourraient ou non être supprimées. Lors du renvoi sur le rapatriement de la Constitution en 1981, on fit valoir que les provinces pourraient être supprimées par le jeu du vieux mécanisme d'amendement. Toutes les provinces pourraient effectivement être supprimées et la Canada lui-même transformé en État unitaire et non plus fédéral. La cour a entendu l'argument mais n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur ce point.

Dans le Renvoi sur la sécession du Québec, l'avocat représentant Ottawa fit valoir encore une fois que la nouvelle formule d'amendement autorisait tous les cas de figure. La cour l'a interrogé très fermement sur la question de savoir d'où le gouvernement fédéral tenait le pouvoir d'affirmer qu'il pourrait procéder au démembrement du pays dans certaines hypothèses. L'enregistrement vidéo des plaidoiries en Cour suprême est d'un vif intérêt. Comme vous le savez, la cour a livré sa réponse sur ce point aux paragraphes 84 et 85 du Renvoi sur la sécession du Québec où la cour, ayant débattu de ce point avec les avocats plaidants, répondit que l'amendement de la Constitution permettait en effet tous les changements possibles, y compris la sécession d'une province.

Tout cela donna ultérieurement lieu à un débat passionnant sur le sens ou la signification juridique de l'avis ainsi exposé aux paragraphes 84 et 85 car le Renvoi sur la sécession est un renvoi et un avis consultatif et non pas un arrêt comme la cour en rend

course of legislation. That is something that has been debated in this chamber. I should like to say something about that.

In ordinary litigation in a court, the products of the litigation are basically two. There is a judgment and there are reasons for judgment. There is a judgment, something happens, some plaintiff demands something, or some prosecutor asks for something. The court says, Yes, you are entitled to your \$2,500, or Yes, you are entitled to a conviction, and that is the judgment. Then there are reasons for judgment, or an opinion, explaining why that is the right thing.

In a reference, there is not a judgment because no one is asking for anything. There are only reasons for judgment or an opinion or, as we have been calling it, an advisory opinion. In ordinary litigation, only the judgment counts. The judgment can be given to the sheriff, who will go and get the \$2,500, or given to the authorities to deliver the body into prison or to enforce some social controls. Only the judgment counts.

The reasons for judgment have precedential value because they explain how the court reached that judgment. In the lower court usually it is a fact-intensive thing, but as we go up the appellate chain, questions of law are asked and the reasons increasingly are impregnated with legal reasoning and legal conclusions.

The advisory opinion has exactly the same status in law as the reasons for judgment. As we go up the appellate chain, the advisory opinion or the reasons for judgment or the opinion of the court binds in the same way it binds in a lower court. By the application of legal doctrines, *stare decisis*, analogy, precedential value, lawyers are able to give opinions: this is like that, therefore, if this appears again that will happen because they are the same and the same reasoning will apply.

My conclusion is that it is true that the Quebec Secession Reference, at paragraphs 84 and 85, is an advisory opinion, but that does not change its status at all: it has the same precedential value as the products of a court giving reasons for opinion in ordinary litigation. Therefore, we know that if a court is asked, and a lawyer can advise, that if the amendment procedures in part 5 are asked to be used to effect the secession of a province, the answer of the court will be that yes, part 5 can be used to effect the secession of a province from the country. That is how we reach the conclusion. I am quite satisfied that this is decisive and that it is not really much a point of dispute. I understand that it has troubled you greatly and I hope my thoughts will be of some assistance in your consideration of the issue.

I see that there has also been some difficulty before you as to which amending formula would apply in the case of secession. In my opinion, the amending formula that would apply would be the

d'ordinaire en matière contentieuse. La question a déjà été débattue au Sénat, mais je voudrais l'évoquer à nouveau.

Normalement, en matière contentieuse, l'arrêt de la cour comporte deux choses. Il y a le jugement proprement dit, puis il y a les motifs de ce jugement. Pour qu'il y ait jugement, il faut que quelque chose se produise, c'est-à-dire qu'un demandeur exige quelque chose de la cour, ou qu'un procureur demande la prise de telle ou telle mesure. La cour répond alors: Oui, telle personne peut prétendre à la somme de 2 500 \$, ou Oui, la Couronne peut obtenir une condamnation. Cela, c'est le jugement. Puis, il y a les motifs du jugement, c'est-à-dire l'exposé des raisons motivant la décision de la cour.

Dans le cadre d'un renvoi, il n'y a pas de jugement car aucune des parties ne sollicite quelque chose de la cour. Il n'y a que des motifs de jugement, c'est-à-dire l'avis de la cour, ou plus précisément un avis consultatif. Dans le cadre d'un litige, seul le jugement compte. Le jugement peut être transmis au shérif qui va alors procéder au recouvrement des 2 500 \$, ou transmis aux autorités qui vont procéder à l'incarcération ou à la prise d'autres mesures contraignantes. Seul le jugement compte.

Les motifs du jugement, eux, ont valeur de précédent car ils expliquent comment la cour est parvenue à sa décision. Dans les tribunaux d'instance inférieure, les motifs se fondent essentiellement sur les faits, mais au fur et à mesure qu'on avance dans les degrés d'appel, ce sont des questions de droit qui se posent et les motifs du jugement s'imprègnent de plus en plus de raisonnements juridiques et de conclusions de droit.

En droit, l'avis consultatif a exactement la même valeur que les motifs d'un jugement. Au fur et à mesure que l'on gravit les degrés d'appel, l'avis consultatif ou les motifs de jugement s'imposent, comme ils s'imposent devant un tribunal d'instance inférieure. Un certain nombre de doctrines juridiques telle que l'autorité de la chose jugée, le raisonnement par analogie et la valeur des précédents, permettent aux avocats de conseiller leurs clients: telle cause ayant été décidée de telle manière, si telle ou telle situation se produit à nouveau il y aura telle ou telle conséquence car les deux situations sont analogues et le même raisonnement s'applique.

J'estime pour ma part que les paragraphes 84 et 85 du Renvoi sur la sécession du Québec constituent un avis consultatif mais que cela n'en change aucunement la signification car cet avis a la même valeur de précédent que les motifs exposés par un tribunal à l'appui d'une décision rendue dans le cadre ordinaire d'un litige. Nous savons donc que s'il est demandé à un tribunal de dire, ou à un avocat de prévoir, si les procédures d'amendement contenues à la partie 5 peuvent être utilisées par une province pour faire sécession, la cour répondra qu'effectivement oui, la partie 5 peut être utilisée par une province pour faire sécession. Voilà comment il est possible de se prononcer en ce sens. J'estime que la réponse est concluante et qu'on ne saurait guère la contester. Je sais que cela vous préoccupe beaucoup et j'espère que vous trouverez quelque utilité dans ce que je peux en dire.

Je sais également que vous êtes préoccupés par la question de savoir qu'elle serait la formule d'amendement retenue en cas de sécession. À mon avis, la formule d'amendement serait celle

unanimity formula, and that is because the lieutenant-governor of Quebec would be eliminated. Under paragraph 41(a) of the Constitution Act, 1982, that requires unanimity.

I assume that, if Quebec were to be eliminated from the federation, three judges from the Bar of Quebec would no longer sit on the Supreme Court. That change to the Constitution also would require unanimity, because of paragraph 41(d) of the Constitution Act. However, I see no reason for that change to be made immediately. That is a change that may or may not be made at some subsequent time, but I think paragraph 41(a) is inescapable. It would eliminate the lieutenant-governor and that would require unanimity.

On the obligations of the constitutional actors, I take the view, as I read the Quebec Secession Reference, that the only obligation is to come to the negotiating table. The Constitution actors must come to the negotiating table. They do not come necessarily to agree, but the court did say that they cannot be indifferent to the expression of a desire to secede by a substantial or by a clear majority on a clear question. That means that the constitutional actors must come to the table, perhaps persuaded, as Senator Joyal expressed himself to be, that the country is indivisible, but they must come to the table with an open mind, willing to hear the other side, willing to be persuaded as to what should or could or might be done even though they have extremely strong convictions.

That is the sense in which I read the obligation to negotiate. I believe it is completely consistent with the high-minded views that have been expressed in this committee, that this country should not be divided, that this country is morally indivisible. To come to the negotiating table to hear the views of another participant, another constitutional actor in the federation, on what should happen and even that the country should be dismembered, and to discuss why, how and on what terms, is quite consistent with that high-minded view. That is the extent of the obligation — an open mind without indifference.

I suppose if an actor were to come to the table with a closed mind, indifferent to the other side, there is nothing a court could do about it, but the Supreme Court did speculate that other actors in the international system would have regard to this unreasonable conduct or this inflexibility or this closed mind of the federation. Perhaps that is so and perhaps it is not so. It has no juridical import.

I should like to say a few words about the authority for Bill C-20. There have been some abstruse debates here about prerogative and such things. As I read Bill C-20, what constitutional lawyers call the pith and substance of that bill concerns the obligation to come to the negotiating table. That is an obligation that lies upon the federal participants in a constitutional amendment. Formally, the Constitution knows only the Senate and the House of Commons. The Constitution does not know the executive participants that would actually go to the negotiating

de l'unanimité car, en pareille hypothèse, la fonction de lieutenant-gouverneur du Québec serait supprimée. Or, aux termes de l'alinéa 41a) de la Loi constitutionnelle de 1982, une telle décision exige l'unanimité.

J'imagine que si le Québec quittait la fédération, les trois juges issus du barreau du Québec ne siègeraient plus à la Cour suprême. Cette modification de la Constitution exigerait, elle aussi, l'unanimité en raison de l'alinéa 41d) de la Loi constitutionnelle. Cela dit, je ne vois pas pourquoi un tel changement interviendrait immédiatement. Ce changement pourrait être, en effet, reporté, mais j'estime qu'on ne saurait faire fi de l'alinéa 41a). Dans la mesure où le poste de lieutenant-gouverneur serait supprimé, il faudrait qu'il y ait unanimité.

En ce qui concerne les obligations incombant aux acteurs constitutionnels, j'estime, à la lecture du Renvoi sur la sécession du Québec, que l'unique obligation est de négocier. Les acteurs constitutionnels doivent engager des négociations. Il se peut qu'ils ne parviennent pas à s'entendre, mais la cour a bien dit qu'ils ne sauraient rester indifférents devant la volonté de sécession exprimée, au vu d'une question claire, par une majorité claire également. Cela veut dire que les acteurs constitutionnels doivent engager des négociations même si, comme le sénateur Joyal, ils sont persuadés que le pays est indivisible. Non seulement sont-ils tenus de négocier, mais encore doivent-ils engager ces négociations dans un esprit d'ouverture, accueillant les opinions de l'autre bord et acceptant éventuellement d'être persuadés de ce qu'il convient de faire, même s'ils ont, sur ce point, des convictions arrêtées.

Voici la signification que je donne à cette obligation de négocier. J'estime qu'elle est tout à fait conforme aux hautes vues qui se sont exprimées au sein de ce comité, et selon lesquelles ce pays ne devrait pas être divisé car, moralement, il est indivisible. Le fait d'accepter de négocier, de recueillir le point de vue d'un autre acteur constitutionnel de notre fédération quant à ce qui devrait être fait, même si cela devait aboutir au démembrement du pays, et de discuter des raisons ou des modalités de tout cela, rien de cela ne me semble incompatible avec des convictions très fortes. Voilà donc les paramètres de cette obligation de négocier — l'ouverture d'esprit et la non-indifférence.

J'imagine que si l'un des acteurs devait venir négocier enfermé dans ses certitudes et indifférent aux vues de l'autre bord, il n'y a pas grand-chose qu'un tribunal pourrait faire, mais la Cour suprême a tout de même laissé entendre que les autres acteurs du système international pourraient prendre note de ce comportement déraisonnable, de cette inflexibilité, de ce rigorisme de la part de la fédération. Il est possible qu'il en soit effectivement ainsi, mais, du point de vue juridique, cela n'importe guère.

Permettez-moi maintenant d'évoquer brièvement les compétences qui fondent le projet de loi C-20. Il y a eu des débats assez abscons, notamment sur les prérogatives. Selon moi, ce que les constitutionnalistes pourraient appeler l'essence même de ce projet de loi, a trait à l'obligation de négocier. Il s'agit d'une obligation incombant aux intervenants fédéraux à l'occasion d'un amendement constitutionnel. Au sens formel, la Constitution ne reconnaît que le Sénat et la Chambre des communes. La Constitution ne dit rien des membres de l'exécutif, dont

table; the Prime Minister, the Leader of the Opposition, the cabinet are creatures unknown to the formal Constitution. The role of the executive government in the process is entirely by constitutional convention.

If the executives were to agree on a proposal for secession, the products of that negotiation, the agreement, would need to be submitted to the formal actors, to the Senate, to the House and to the legislative assemblies of all provinces, and I have explained why. In my view, the characterization of Bill C-20 is a bill to implement the obligation to come to the negotiating table. The authority for that is section 44 of the Constitution Act. It implements the constitutional responsibility of the two chambers by specifying how they will respond to a legitimate request for secession. It limits the instrumentality of the two chambers, which is to say the executive government, which would be acting for them in that process. It specifies what it will consider and limits the executive government in doing certain things.

To my mind, that simply regulates the relations between the two constitutionally responsible actors, the Senate and the House, and their conventional instrumentality, the executive government. That is something that has been done many times before, and the courts have considered it on certain occasions, most notably in *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, the case involving the Ontario Public Service Employees Union. I am embarrassed not to have a text. Perhaps I can read the citation for that case into the record. It is [1987] 2 S.C.R. p. 2. That case considered legislation that impacted on the civil service of a province. The court explained that this was legislation conducted or authorized by section 45, which is the look-alike authorizing section for amendments to the Constitution of a province. The court said that this was actually a source of power to do those things.

Bill C-20 regulates the executive government in an analogous way and it is authorized under section 44 of Part V of the 1982 Constitution Act. I do not think it is authorized by the prerogative. I do not think I need to go into that. I do agree with the views that were expressed that there is a prerogative to conduct foreign relations between government, but I do not see how there can be a prerogative in a federation for one Crown to talk to another Crown. I think it is quite an abstruse and off-topic issue.

If the Senate does not agree that this should be its role, then its prerogative is not to transfer that power. In other words, not to assent to Bill C-20. It has full authority to veto that. If it wants to, it may, if it does not agree with that role. However, once it gives

dépendraient en fait les négociations; le premier ministre, le chef de l'opposition, le Cabinet, sont autant de créatures qui n'apparaissent pas dans la Constitution. Le rôle qu'est appelé à jouer dans tout cela l'exécutif ressort entièrement de nos conventions constitutionnelles.

Si les représentants des divers pouvoirs exécutifs s'entendaient sur un projet de sécession, le résultat de cette négociation, l'accord lui-même, n'aurait pas à être soumis aux acteurs formellement reconnus dans les textes, c'est-à-dire le Sénat, la Chambre et les assemblées législatives des provinces, et ce pour les raisons évoquées tout à l'heure. D'après moi, il faut voir dans le projet de loi C-20 un projet de loi visant la mise en oeuvre de l'obligation de négocier. Le pouvoir d'agir en ce sens se trouve à l'article 44 de la Loi constitutionnelle. On confère à cet égard une responsabilité constitutionnelle aux deux chambres puisque cet article prévoit la manière dont elles devront répondre à une demande de sécession présentée dans les règles. Cette disposition circonscrit l'action de l'intermédiaire des deux chambres, en l'occurrence le gouvernement exécutif, qui agira pour leur compte. Elle précise ce dont l'exécutif devra tenir compte et apporte certaines restrictions à l'action de l'exécutif en la matière.

J'estime que cette disposition n'a que pour effet de réguler les rapports entre les deux acteurs responsables au regard de la Constitution, le Sénat et la Chambre des communes, ainsi que le gouvernement exécutif qui leur sert d'intermédiaire en vertu de nos conventions constitutionnelles. Cela s'est produit de nombreuses fois auparavant et les tribunaux ont eu l'occasion de se pencher sur la question, plus particulièrement dans l'affaire *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, procès intentée par le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. Excusez-moi de ne pas en avoir apporté le texte. Peut-être pourrais-je quand même en donner la référence aux fins du compte rendu. C'est [1987] 2 R.C.S., p. 2. La cour avait, dans cette affaire, à examiner les dispositions législatives affectant la fonction publique d'une province. Elle a expliqué qu'il s'agissait d'un texte de loi adopté en vertu des pouvoirs prévus à l'article 45, disposition analogue concernant l'amendement de la Constitution d'une province. Selon la cour, cette disposition confère le pouvoir de prendre les mesures en question.

Le projet de loi C-20 règle de manière équivalente l'action de l'exécutif et il trouve son fondement dans l'article 44 de la partie 5 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je ne pense pas qu'il tire son fondement des prérogatives du Parlement. Je ne crois pas avoir à m'étendre sur la question. Je suis d'accord avec les points de vue exprimés plus tôt, selon lesquels il existe en effet une prérogative en matière d'affaires étrangères, mais je ne vois pas comment il pourrait y avoir, au sein d'une fédération, une telle prérogative réglant les rapports, par exemple, entre la Couronne fédérale et une Couronne provinciale. Le débat me paraît à la fois abstrus et hors sujet.

Si le Sénat ne convient pas que tel devrait être son rôle, eh bien il est en droit de ne pas transférer ce pouvoir. Autrement dit, il peut toujours ne pas donner son aval au projet de loi C-20. Il a le pouvoir d'y opposer son veto. Il peut le faire, en effet, s'il n'est

its assent to that bill, then that shall be its role in the constitutional amendment process.

I have a quick point about the role of aboriginal people. You have had some discussion about that. The minister discussed it. Section 35.1 commits Parliament and the provincial legislatures to the principle that, before a constitutional amendment is made to certain matters, they will hold a constitutional conference and invite representatives of the aboriginal peoples to participate in a discussion of those certain matters. Those certain matters are the following: federal authority for Indians and land reserve for Indians, that is section 91(24); section 25 of the Charter; and the amending formula itself.

It seems clear to me that the secession of a province, particularly the province of Quebec, will affect federal jurisdiction in relation to Indians and lands reserved for Indians, because it will remove some 10,000 Cree, some Mohawks, and others from federal jurisdiction, or at least it purports to do that. Such an amendment would have to be preceded by a constitutional conference and the aboriginal peoples would have to be invited to participate in a discussion of that item. It seems clear to me that clause 3 of Bill C-20 contemplates that there will be some discussion of aboriginal peoples in the secession negotiations. I would take that to be the equivalent of the required constitutional conference and I would think that aboriginal peoples are constitutionally required to be invited there. However, that is a very different point than saying that aboriginal peoples have to participate in forming the decision whether the federal authority has to go to the negotiating table at all, whether or not the obligation to negotiate has arisen. If a constitutional amendment to remove federal jurisdiction over Indians and lands reserved for Indians were to be proposed, they would have to be invited; but it does not follow from that fact that it travels backward and that they can decide or participate in the decision of whether or not there is any obligation to negotiate with the province at all.

I think I should stop there. I hope my views are of some assistance to you.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Beaudoin: Thank you for this clear presentation. I have two or three questions, and the first one is on Bill C-20. Some constitutional experts have told us that the bill is based on peace, order and good government and others have told us that it is based on the advisory opinion. If I understand you correctly, you say that it is based on section 44. Section 44 enables the unilateral power of the federal authority to amend the Constitution, in some cases, one of them being the executive government. My only problem with that is that Bill C-20 is not intended to be a constitutional amendment. It is intended to be an

pas d'accord sur ce qui serait son rôle. Cela dit, s'il adopte ce projet de loi, c'est bien le rôle qui lui reviendra dans le cadre du processus d'amendement constitutionnel.

J'aimerais, très rapidement, évoquer maintenant le rôle des peuples autochtones. Vous avez vous-mêmes abordé la question lors de vos délibérations. Le ministre l'a lui-même évoquée. Selon l'article 35.1, le Parlement et les législatures provinciales doivent, avant qu'un amendement constitutionnel puisse être adopté dans un certain nombre de domaines, organiser une conférence constitutionnelle et y inviter les représentants des peuples autochtones afin de discuter avec eux des sujets en question. En l'occurrence, il s'agit des sujets suivants: l'autorité du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et des terres qui leur sont réservées, c'est-à-dire le paragraphe 91(24); l'article 25 de la Charte; et la formule d'amendement.

Il me semble évident que la sécession d'une province, et en particulier celle de la province de Québec, affecterait les compétences fédérales à l'égard des Indiens et des terres qui leur sont réservées étant donné qu'une telle éventualité retirerait du domaine de la compétence fédérale, ou du moins retirerait censément de ce domaine, quelque 10 000 Cris, certains Mohawks et des membres d'autres peuples. Il faudrait qu'un tel amendement soit précédé d'une conférence constitutionnelle où les peuples autochtones auraient été invités afin d'en discuter. Il me semble également évident que l'article 3 du projet de loi C-20 envisage, dans le cadre de négociations sur la sécession, un examen de la situation et des droits des peuples autochtones. Pour moi, il s'agit là d'une disposition équivalente à l'obligation d'organiser une conférence constitutionnelle et je crois qu'il y a effectivement une obligation constitutionnelle d'inviter les peuples autochtones. Cela, cependant, n'est pas la même chose que de dire que les peuples autochtones doivent participer à la décision portant sur la question de savoir si les responsables fédéraux sont effectivement tenus de négocier et si l'obligation de négocier est déjà effective. S'il advenait que l'on propose un amendement constitutionnel éliminant la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et des terres qui leur sont réservées, il est clair que les peuples autochtones devraient être invités, mais cela ne veut pas nécessairement dire que l'inverse est vrai et qu'ils peuvent décider ou participer à la décision sur la question de savoir s'il y a effectivement obligation de négocier avec la province.

Je pense que je vais m'en tenir là, en espérant avoir apporté une ou deux précisions qui pourraient être utiles.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Beaudoin: Je vous remercie de cet exposé clair et concis. Je voudrais, maintenant, vous poser deux ou trois questions, dont une première concernant le projet de loi C-20. Plusieurs experts constitutionnels nous ont dit que ce projet de loi est fondé sur les compétences relatives à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement, mais, pour d'autres, le fondement de ce projet de loi se trouve dans l'avis consultatif de la cour. Si j'ai bien compris, vous estimez, pour votre part, que le fondement constitutionnel de ce texte se trouve dans l'article 44. Cet article donne à l'autorité fédérale, dont le pouvoir exécutif, le pouvoir

ordinary statute. Having said that, are you still of the opinion that Bill C-20 for that part is a constitutional amendment?

Mr. Magnet: That is why I referred to the *OPSEU* case. In that case, it was also ordinary legislation of Ontario that affected the political rights of the civil service. Judge Beetz referred to it as an amendment of the Constitution of the province, which would be done under section 45. Whereas we think of amendments to the Constitution being big deal items, in which it is very clear that the federal Constitution is in some way being affected, in fact, many lesser deal items are also amendments of the Constitution such that they are brought within sections 44 and 45, including something so humble — at least as contrasted with the secession of Quebec — as amendments to civil service acts.

Senator Beaudoin: Yes, but Bill C-20, in my opinion, does not entirely respect the concept of bicameralism that is contained in the Constitution of Canada. My argument is the following: If you use an ordinary statute to exclude the Senate in a simple statute, I think that goes directly against the principle of the equality of the two Houses that is enshrined in the bicameralism concept of the Constitution. If you base Bill C-20 on section 44, you may use the same argument and say that it is amending the Constitution. Of course you may reduce the power of one or the other House by a constitutional amendment. Everyone agrees on that. That is not the problem. The problem is whether Bill C-20 is an ordinary bill, in which case we have an absolute veto, or whether it is disguised as a constitutional amendment under section 44.

Mr. Magnet: If I understand you correctly, you would be suggesting that only a suspensive veto would apply with respect to Bill C-20, on that logic. In other words, you would not have a full power to actually veto this bill. I would not read your powers in that way. I think you are too modest as to your powers to defeat Bill C-20.

Senator Beaudoin: No. There is no doubt that, if we do not say yes to Bill C-20, the bill is destroyed. It is an absolute veto on ordinary legislation. However, if it is a constitutional amendment, then it is only six months. That is why my question is relevant in this debate.

Mr. Magnet: Sections 44 and 45, which are the unilateral amending powers that Ottawa and the provinces have in respect of their own internal constitutions, apply to organic statutes as such — things that organize their legislative power and govern the relationships between them and things that do not touch the federative aspects of the Constitution. For example, in the Senate reference, as you know very well, although it was an amendment

unilatéral d'amender la Constitution dans certains cas. Ce qui me préoccupe, c'est que le projet de loi C-20 n'est pas censé porter amendement de la Constitution. C'est censé être une loi ordinaire. Cela étant, estimez-vous tout de même que le projet de loi C-20 constitue, sur ce point-là, un amendement constitutionnel?

M. Magnet: C'est pourquoi j'ai évoqué l'affaire du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario. Dans cette affaire, il s'agissait également d'une loi ordinaire de l'Ontario qui affectait les droits politiques des membres de la fonction publique. Pour le juge Beetz, il s'agissait d'un amendement à la Constitution de la province, relevant à ce titre de l'article 45. Alors que pour nous un amendement à la Constitution est une chose très importante, et où il est évident que la Constitution fédérale en sera affectée, en fait beaucoup de choses bien moins importantes constituent tout de même des amendements à la Constitution et relèvent à ce titre des articles 44 et 45, y compris certaines choses tout à fait modestes — du moins comparées à la sécession du Québec — telles que des modifications apportées aux lois sur la fonction publique.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais le projet de loi C-20 ne semble pas respecter entièrement le principe du bicaméralisme inscrit dans la Constitution du Canada. Mon argument est le suivant: le fait d'écarter, par une loi ordinaire, le Sénat va, me semble-t-il, directement à l'encontre du principe d'égalité des deux assemblées, principe de base du bicaméralisme inscrit dans la Constitution. Si vous fondez le projet de loi C-20 sur l'article 44, vous pouvez invoquer le même argument pour dire qu'il amende la Constitution. Il est évidemment possible, par un amendement constitutionnel, de réduire les compétences de l'une ou l'autre chambre. Tout le monde est d'accord sur ce point. Ce n'est pas là où se situe le problème. Le problème est de savoir si le projet de loi C-20 est un projet de loi ordinaire, auquel cas nous avons à son égard un pouvoir de veto ne comportant ni restriction ni réserve, ou s'il s'agit d'un amendement constitutionnel subreptice fondé sur l'article 44.

M. Magnet: Si je vous comprends bien, cela voudrait dire que vous n'auriez alors, à l'égard du projet de loi C-20, qu'un veto suspensif. Autrement dit, vous n'auriez pas, à l'égard de ce projet de loi, un veto absolu. Ce n'est pas de cette manière-là que j'interprète vos pouvoirs. J'estime que vous êtes trop modeste en ce qui concerne les pouvoirs vous permettant de contrer le projet de loi C-20.

Le sénateur Beaudoin: Pas du tout. Il ne fait aucun doute que si nous ne votons pas le projet de loi C-20, il n'ira pas plus loin. Ça, c'est l'exercice de notre veto absolu à l'égard d'un texte de loi ordinaire. Mais, si c'est en fait un amendement constitutionnel, notre veto n'aura effet que pendant six mois. C'est toute la pertinence de ma question.

M. Magnet: Les articles 44 et 45, qui correspondent au pouvoir unilatéral d'amendement conféré à Ottawa et aux provinces en ce qui concerne leurs constitutions respectives, s'appliquent aux lois organiques — c'est-à-dire aux textes portant organisation de leurs pouvoirs législatifs respectifs et gouvernant les rapports entre eux ainsi que les sujets n'ayant rien à voir avec l'élément fédératif de la Constitution. Ainsi, lors du renvoi sur le Sénat, comme vous le

to this chamber, the court held that this affected the federative aspects of Canada. That was why the matter could not proceed under the then power that was section 44.

Bill C-20, in my characterization of it, does exactly the former, which is to say that it organizes the federal power respecting the constitution of the federal level of government without touching on the federative aspects of it. In other words, it says: "Look, we have an obligation to go to the table. How are we going to do that?" Bill C-20 says: "Well, the way in which we are going to do that is we have got to figure out whether or not there is a clear majority on a clear question. We are going to designate an instrumentality among us, the House, to do that. If the House reaches certain conclusions, taking certain things into account, that is how we will organize it, that is how we will implement our obligation." In my opinion, that is an organic statute within section 44.

Senator Beaudoin: Suppose everything is fine there. I turn back to bicameralism. The two Houses of Parliament are equal under section 17 for ordinary statutes.

Mr. Magnet: Completely.

Senator Beaudoin: In constitutional matters there is a suspensive veto only by virtue of section 47. What we are doing here is giving power to one House but not the other. The least that we can say is that the two Houses are not treated equally. Is this only an organic enactment, or is this a constitutional amendment under section 44?

Mr. Magnet: The language is very loaded — "not treated equally" — and it does not help me to understand the problem. In other words, there is an obligation, and how will you carry it out? There is an obligation on the federal authority and the only federal authority known is the Senate, undifferentiated, and the House, undifferentiated. Those are the only authorities known.

How, then, is this unwieldy body going to carry the matter out? It requires implementation. Bill C-20, as I read it, is implementing legislation, like some other implementing legislation. The Canada Elections Act, the representations legislation and the civil service acts are all constitutional, but I do not think it can be suggested that the Senate has only a suspensive veto with respect to them. They are constitutional; they fall under section 44. The Senate has a full veto and they are implementing in that sense.

I believe that the remedy for the difficulty that you are seeing, that you are calling unequal, if that is your judgment of it, and you are perfectly within your rights to have that judgment of it, is not to assent to the bill. The bill will not become law, notwithstanding the fact that it is a constitutional statute under section 44.

savez très bien, bien qu'il se soit agi d'un amendement touchant le fonctionnement de votre assemblée, la cour a estimé que cela affectait la dimension fédérative du Canada. C'est pourquoi il n'a pas été possible d'y donner suite en vertu des pouvoirs fondés à l'époque sur l'article 44.

D'après moi, le projet de loi C-20 fait la même chose, c'est-à-dire qu'il organise les compétences fédérales concernant la Constitution à l'échelle fédérale, sans pour cela modifier les aspects fédératifs de celle-ci. Autrement dit, la teneur essentielle du projet de loi est la suivante: «Nous sommes tenus de négocier; comment va-t-on en pratique procéder?» Selon le projet de loi, il faudra d'abord voir s'il existe effectivement une majorité claire qui s'est prononcée sur une question claire. Nous allons alors désigner pour ce faire un intermédiaire, en l'occurrence la Chambre des communes. Si la Chambre aboutit à une conclusion donnée compte tenu d'un certain nombre de facteurs, voilà comment nous nous organiserons pour satisfaire à l'obligation qui nous incombe. D'après moi, il s'agit en l'occurrence d'une loi organique relevant de l'article 44.

Le sénateur Beaudoin: Supposons, pour l'instant, que rien de cela ne pose de problème. J'en reviens au bicaméralisme. L'article 17 pose, s'agissant de lois ordinaires, le principe de l'égalité des deux assemblées.

M. Magnet: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: En matière constitutionnelle, il n'y a, aux termes de l'article 47, qu'un veto suspensif. Or, en l'occurrence, nous conférons un pouvoir à l'une des deux assemblées mais pas à l'autre. L'on peut dire à tout le moins que les deux assemblées ne sont pas mises sur un pied d'égalité. S'agit-il uniquement d'une loi organique, ou s'agit-il d'un amendement constitutionnel fondé sur l'article 44?

M. Magnet: En parlant d'égalité, en l'occurrence, on introduit un élément de subjectivité qui ne contribue pas vraiment à la compréhension du problème. Disons qu'il existe une obligation et qu'il s'agit de savoir comment on va s'en acquitter. Cette obligation incombe au pouvoir fédéral et le seul pouvoir fédéral constitutionnellement reconnu est le Sénat, non différencié, et la Chambre des communes, non différenciée elle non plus. Ce sont les seuls pouvoirs dont il soit fait état.

Dans ces conditions-là, comment cette entité assez peu manœuvrable, va-t-elle procéder? Il faut adopter des mesures en ce sens et, d'après moi, le projet de loi C-20 est justement un texte de mise en oeuvre. La loi électorale, les textes sur la représentation et les textes sur la fonction publique sont tous des textes à caractère constitutionnel et, pourtant, je ne pense pas qu'on puisse dire que le Sénat n'aurait à leur égard qu'un veto suspensif. Il s'agit de textes à caractère constitutionnel, c'est-à-dire qu'ils relèvent de l'article 44. Il s'agit de textes de mise en oeuvre à l'égard desquels le Sénat a cependant un droit de veto intégral.

D'après moi, la manière de résoudre le problème qui se pose à vous, c'est-à-dire l'inégalité que vous pouvez légitimement percevoir dans tout cela, serait de rejeter le projet de loi. Ce projet ne serait ainsi pas adopté bien qu'il s'agisse d'un texte à caractère constitutionnel relevant de l'article 44.

Senator Beaudoin: If it does become law, and if we repeat that from time to time, the Senate will be considerably reduced after a few years and without a constitutional amendment.

Mr. Magnet: It may be. Of course, what you do you can always undo. If you agree to this statute, you can attempt, with your coordinate partner, to undo it. However, I am speaking in terms of formal constitutional law, senator; I think that we know the practicalities of it.

Senator Beaudoin: The royal prerogative was mentioned. Do you say that to initiate a constitutional amendment, and in my opinion section 46 is clear-cut, it must be either a province or the Senate or the House of Commons? I understood from what you said that the executive of the state cannot do it except with the Senate and the House of Commons; is that what you are saying?

Mr. Magnet: Yes, I am speaking of the formal Constitution and that is what I am saying. Of course the conventions of the Constitution fill in the quite considerable gaps and add all the details.

Senator Furey: I am somewhat confused by your reply to Senator Beaudoin's last question. I understood from your comments that, if the Senate were to pass this bill in its present form and not require any binding input into the policy decisions that are going to be made with respect to clarity, you did not see this as in any way diminishing the constitutional role of the Senate; is that correct?

Mr. Magnet: I do not see it as diminishing its constitutional role. It is certainly true that it will have diminished by its own act its political role in certain events, should those events come about.

Senator Furey: What does that mean, professor?

Senator Joyal: It means what it means; a cat is a cat.

Mr. Magnet: It means that the constitutional powers of the Senate remain undiminished. It does not change its constitutional role, but if the unpleasant events of a secession come about, the Senate will not be consulted as to whether or not it is necessary to go to the table in the way in which some members around this table and in the chamber feel that they should be consulted.

Senator Milne: The Senate would be consulted, but that is all.

Mr. Magnet: It would not have a veto.

Senator Furey: It would not be binding. I still go back to what you said in your presentation, which is that, in its present form, you do not see it derogating in any way, shape or form from the constitutional authority of the Senate; is that correct?

Mr. Magnet: That is right.

Le sénateur Beaudoin: Mais, à supposer qu'il soit adopté, si, à de nouvelles occasions, nous procédons de la même manière, après quelques années, le Sénat se retrouvera considérablement amoindri, et cela en l'absence de tout amendement constitutionnel.

M. Magnet: Il pourrait effectivement en être ainsi. Bien sûr, vous avez toujours le pouvoir de défaire ce que vous avez fait. Si vous votez cette loi, vous pouvez toujours tenter, de concert avec l'autre chambre, de revenir sur cet état de chose. Mais je parle là en termes de droit constitutionnel, sénateur, car nous savons tous que cela peut ne pas être facile.

Le sénateur Beaudoin: Quelqu'un a évoqué la prérogative royale. Pensez-vous qu'en matière d'amendement constitutionnel — d'après moi l'article 46 est très net sur ce point — l'initiative appartient soit à une province, soit au Sénat, soit à la Chambre des communes? Si je vous ai bien compris, vous avez dit tout à l'heure que le pouvoir exécutif de l'État ne peut pas le faire, lui, si ce n'est de concert avec le Sénat et la Chambre des communes?

M. Magnet: Oui, cela est vrai aux termes de la Constitution. Bien sûr, les conventions constitutionnelles sont venues combler d'importantes lacunes et fournir les nombreuses précisions nécessaires.

Le sénateur Furey: J'ai un peu de mal à comprendre la réponse que vous avez apportée à la dernière question du sénateur Beaudoin. Avez-vous effectivement dit que si le Sénat votait ce projet de loi sous sa forme actuelle, sans exiger d'avoir son mot à dire au niveau des décisions de principe qui vont être prises en matière de clarté, cela n'aurait aucunement pour effet d'amoindrir le rôle constitutionnel du Sénat?

M. Magnet: Je ne vois en effet aucun amoindrissement de son rôle constitutionnel. Il est vrai, cela dit, qu'en agissant ainsi il réduira le rôle politique qu'il aurait pu, dans certains cas de figure, être appelé à jouer.

Le sénateur Furey: Qu'entendez-vous par cela, monsieur le professeur?

Le sénateur Joyal: Cela dit bien ce que cela veut dire: on appelle un chat un chat.

M. Magnet: Cela veut dire que les pouvoirs constitutionnels du Sénat ne sont aucunement amoindris. Cela ne modifie en rien son rôle constitutionnel, mais dans la regrettable hypothèse où il y aurait effectivement sécession, le Sénat ne serait alors pas consulté sur la question de savoir s'il faut négocier, alors que certains membres de votre comité estiment devoir être consultés.

Le sénateur Milne: Le Sénat serait alors simplement consulté.

M. Magnet: Il n'aurait dans ce cas-là aucun pouvoir de veto.

Le sénateur Furey: Le Sénat n'aurait alors qu'une voix consultative. J'en reviens une fois encore à ce que vous avez dit dans le cadre de votre exposé, c'est-à-dire que, sous sa forme actuelle, vous ne pensez pas que ce projet de loi porte le moins possible atteinte au pouvoir constitutionnel du Sénat; est-ce exact?

M. Magnet: C'est exact.

Senator Chalifoux: You make some very interesting remarks regarding the aboriginal people. You mention only section 91(24) and section 35. My concern is, and has been all along, the treaties that were made between the Crown and Canada. Where would that fit and what right does any secession from any province have in cancelling out those treaties that were made many years ago? That is a big concern. Another concern is how it would affect the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act and the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. Those acts state that the aboriginal people of Quebec must be consulted and must be partners in any referendum.

Mr. Magnet: I believe that the aboriginal peoples must be consulted before any constitutional amendment is made. More than consulted, they have to be brought to the table for any discussion on that item. The points that you raise are fascinating and difficult points. It may well be that the treaties become a question of international law when successor states come into being, or it may be that the treaties between aboriginal peoples and a metropolitan state are somehow different and that they must be dealt with in the negotiations. I am unaware that we have seen anything like that, and this would be a very difficult and fascinating question. Sometimes I think that if I lived in Quebec I would be tempted, just out of intellectual curiosity, to vote for secession to find out what would happen.

Senator Rompkey: I want to return to the question of the Senate. You said that the only actors under the Constitution are the Senate and the House of Commons, and the government is acting for them. In this case, the government chose to include one chamber and not the other. I will not ask you to speculate as to what was in the mind of the government because, at the moment, the government controls both chambers. It might not always control both chambers. As a matter of fact, there is probably more likelihood of it controlling this chamber and not the other one. When I came to Ottawa in 1972, it was a minority Parliament. It has happened before, and it can happen again.

However, at the moment, the situation is that the government has chosen to include one chamber and not the other. You have said that that does not diminish the ongoing role of the Senate constitutionally, and that is true, because we will get a chance to judge any final deal that is negotiated. However, this chamber will not be included in advising the government on the elements that are in Bill C-20.

I will not ask you to speculate on what was in the mind of the government when they took that decision, but I will ask you to put it in an historical context. Are there precedents for this sort of thing, either in this country or elsewhere? I ask you to comment from an historical point of view.

Le sénateur Chalifoux: Vous avez fait plusieurs observations intéressantes au sujet des peuples autochtones. Vous n'avez mentionné que le paragraphe 91(24) et l'article 35. Ce qui me préoccupe depuis longtemps, cependant, c'est que les traités ont été conclus entre la Couronne et le Canada. Or, que fait-on de tout cela et comment une sécession pourrait-elle avoir pour effet d'annuler des traités conclus il y a si longtemps? Cela constitue, à mes yeux, un problème important. Par ailleurs, comment cela affecterait-il la Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie James et du Nord québécois ainsi que la Loi sur Cris et les Naskapis du Québec. Ces deux lois prévoient que, lors de tout référendum, les peuples autochtones du Québec doivent être consultés et avoir la possibilité de participer.

M. Magnet: J'estime, effectivement, que les peuples autochtones doivent être consultés avant l'adoption d'un amendement constitutionnel. Plus que d'être consultés, il faut qu'ils soient invités à participer à tout débat sur ce point. Les questions que vous venez de soulever sont à la fois passionnantes et épineuses. Il se peut très bien que la question des traités soulève une question de droit international et, plus précisément, une question de succession d'États. Il se pourrait aussi que les traités entre les peuples autochtones et un État métropolitain soit d'une nature particulière et qu'il y ait lieu de régler la question dans le cadre de négociations. Je ne suis pas certain qu'il y ait en la matière un précédent, et c'est effectivement une question à la fois passionnante et épineuse. Il m'est arrivé de penser que si je vivais au Québec, la curiosité intellectuelle me porterait peut-être à voter en faveur de la sécession, simplement pour voir ce qui se passerait.

Le sénateur Rompkey: J'aimerais revenir à la question concernant le Sénat. Vous nous avez dit que, aux termes mêmes de la Constitution, les deux seuls acteurs en présence sont le Sénat et la Chambre des communes, et que le gouvernement leur sert, en quelque sorte, d'intermédiaire. En l'occurrence, le gouvernement a choisi de faire participer à ce processus une assemblée mais non l'autre. Je ne vous demanderai pas ce que le gouvernement avait en tête en agissant ainsi étant donné qu'à l'heure actuelle il a la majorité dans les deux assemblées. Il pourrait ne pas en être toujours ainsi cependant. Il est d'ailleurs plus probable que l'on voie le gouvernement avoir la majorité dans cette assemblée et non dans l'autre. Lorsqu'en 1972 je suis arrivé à Ottawa, le gouvernement n'avait pas la majorité à la Chambre. Cela s'est déjà vu et cela pourrait se produire à nouveau.

Cela dit, le gouvernement a choisi en l'occurrence de faire participer une des assemblées mais non l'autre. Vous nous avez dit que cela n'amoindrit en rien le rôle constitutionnel du Sénat et cela est exacte puisque nous aurons la faculté de nous prononcer sur l'accord qui pourrait éventuellement être négocié. Cette assemblée, par contre, ne sera pas appelée à se prononcer sur les situations prévues dans le projet de loi C-20.

Je ne vous demande pas ce qui aurait, d'après vous, pu porter le gouvernement à en décider ainsi, mais j'aimerais bien que vous replaciez ce cas dans son contexte historique. Y a-t-il, sur ce point, des précédents, soit au Canada soit dans d'autres pays? Auriez-vous sur cela une perspective historique à nous faire entrevoir?

Mr. Magnet: The most obvious precedent is eliminating the Senate's veto with respect to constitutional amendments. That puts this chamber in the junior role constitutionally. That has happened. I guess in the minds of some this would put the chamber in a junior role with respect to forming an opinion as to whether or not it was necessary to go to the table; and that, in the minds of some, is not desirable.

The Chairman: I should like to return to the question raised by Senator Beaudoin. What if we do this, and then we do it again, and we set precedents and end up cumulatively genuinely diminishing the Senate's role? What I am not sure about is how, in practical terms, we could do this again and again and again in any way that would affect our powers. I say that because, constitutionally, we have to be there to pass laws. Thus, this kind of precedent could only apply in the first place to something that was not legislation where we did not have any power anyway. Do you follow my convoluted reasoning here? What I am trying to ask is this: How in practice could we set up a long series of precedents in this situation?

Mr. Magnet: If I understand you correctly, Madam Chair, you are suggesting that it is quite an extraordinary set of circumstances to which Bill C-20 is addressed. In the life of this country, there could be few things more extraordinary. If these circumstances were to come about, it would be extraordinary indeed. It may well be that you are correct that this precedent would not be followed. Senator Rompkey asked me for a precedent in which the role of this chamber was diminished, and I provided him with one, albeit at the constitutional level. It may be that in the minds of some this would be accumulated and would serve as two precedents, and perhaps there would or would not be a third.

It is difficult to speculate. I can certainly not disagree with the thought that the secession of a province from the federation, which has never happened before in history in the case of an advanced, successful, wealthy, free democracy, would be extraordinary.

Senator Joyal: That is why we have to make it impossible.

The Chairman: I think I have my answer. Thank you, Professor Magnet.

[Translation]

Senator Gauthier: Mr. Magnet, I would like to speak to you about a matter that has not been discussed much, which is to say minority official languages.

Bill C-20 says that if the question is clear and the result equally clear, the House of Commons shall take into account the views of all political parties represented in the legislative assembly of the provincial whose government is proposing the referendum on secession, any formal statements or resolutions by the government or legislative assembly of any province or territory, any formal statements or resolutions by the Senate, any formal statements or resolutions by the representatives of Aboriginal peoples,

M. Magnet: Le précédent qui me vient immédiatement à l'esprit est la suppression du droit de veto du Sénat en matière d'amendement constitutionnel. Il est vrai que cela a réduit le rôle constitutionnel de votre assemblée. C'est quelque chose qui s'est effectivement produit. J'imagine que selon certains cela confine l'assemblée dans un rôle secondaire s'agissant de dire s'il y a lieu ou non de négocier. Selon certains, il y aurait là quelque chose qui paraît regrettable.

La présidente: J'aimerais revenir à la question qu'avait soulevée le sénateur Beaudoin. Si nous procédons ainsi et qu'à l'avenir nous agissons à nouveau de même, nous établirons des précédents qui finiront effectivement par amoindrir le rôle du Sénat. Je ne suis pas très certaine comment, à supposer que nous agissions de même à plusieurs reprises, nous finirions par affecter les pouvoirs conférés à notre assemblée car, constitutionnellement, il faut bien que nous soyons là pour voter les lois. En effet, ce précédent ne s'appliquerait qu'à un texte qui n'est pas un texte législatif et à l'égard duquel nous n'avions de toute manière aucun pouvoir. Me suivez-vous dans mon raisonnement un peu sinueux? Ce que je veux dire c'est que je vois mal comment nous pourrions, en pratique, établir toute une série de précédents à cet égard?

M. Magnet: Si je vous comprends bien, madame la présidente, ce projet de loi C-20 vise un concours de circonstances tout à fait extraordinaire. Dans la vie de notre pays, il peut y avoir peu de situations aussi extraordinaires. Si cette éventualité devait se concrétiser, ce serait effectivement un événement extraordinaire. Vous avez donc peut-être raison de dire que ce précédent ne ferait pas, en quelque sorte, jurisprudence. Le sénateur Rompkey m'a demandé de citer un exemple où il y a effectivement eu diminution du rôle de votre assemblée et je lui en ai cité un, même si c'était en matière constitutionnelle. Il se peut que dans l'esprit de certains ce précédent s'ajoute à l'autre et que ces deux-là puissent éventuellement être suivis d'un troisième.

On ne saurait prédire. Il est clair que la sécession d'une province dans un pays fédéral qui est une démocratie avancée et prospère serait un événement sans précédent.

Le sénateur Joyal: C'est pour cela qu'il faut rendre une telle éventualité impossible.

La présidente: Vous avez, je pense, répondu à ma question. Monsieur le professeur, je vous remercie.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Monsieur Magnet, je vais vous parler d'un sujet qui n'a pas beaucoup été abordé, c'est-à-dire les minorités de langues officielles.

Dans le projet de loi C-20, on dit qu'advenant une question claire et un résultat également clair, la Chambre des communes tiendra compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province par le gouvernement qui propose la tenue du référendum sur la sécession, des résolutions ou déclarations officielles des gouvernements ou assemblées législatives des provinces et territoires, des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations

especially those in the province whose government is proposing the referendum, and any other views it considers to be relevant.

When I asked Minister Dion why he had not included official language minority groups among those entitled to state their formal statements or resolutions, he answered me that the only reason he had done so was that because it was included in section 35.1 of the Constitution, and he had therefore decided to include aboriginal peoples. You know as well as I do that the provisions concerning the constitutional rights of official language minorities are based largely on the nine sections in our Constitution from 16 to 24. Why do these people not have the same right in Bill C-20 to state their views in the House of Commons?

[English]

Mr. Magnet: No, senator I really do not have access to the inner thinking of the movers of the bill. I certainly agree with you that the official language minorities — and there are some 1 million of them inside and another 1 million outside the province of Quebec — have an important constitutional position. They have a gigantic institutional structure, a growing one, both constitutionally and legislatively protected and set up by administrative practice. They have an extremely important role to play in the country. Sometimes asking people for their opinion, though, can be a little strange. You find, when you consult them, that people have all sorts of opinions that you do not expect. When the Constitution was patriated, the Société franco-manitobaine had some problems with it. On the first Quebec referendum, the Société franco-manitobaine, for example, was in favour of the secession of Quebec. It can sometimes be very interesting to ask people for their opinions.

[Translation]

Senator Gauthier: For greater certainty in a document as important as this bill, why set aside or ignore one of the important components of our country: linguistic duality? If this same linguistic duality is not included in Bill C-20 and there is a change in government or we get a coalition government consisting, say, of the Bloc Québécois and the Canadian Alliance, what can official language minorities do? In my view, nothing, unless they are, and I quote: "... considered to be relevant" as stated in the final sentence of section 1(5) of the bill.

Would it not be better to clearly state in the bill that official language minorities are entitled to state their views on the question rather than leave it hanging? I have nothing against the fact that the Minister includes Aboriginal peoples — on the contrary, I am in favour of this. But why ignore the two founding peoples of the country? I have always believed that my country is indivisible. Now I am told this is no longer the case. I will think about the arguments I have been given thus far. Official language minorities, Anglophones in Quebec and the minorities in the rest of Canada have raised their children in a country that they believed showed respect for its official languages, which could be used from coast-to-coast. Now they are being told that this will be

officielles des représentants des peuples autochtones, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Quand j'ai questionné le ministre Dion à savoir pourquoi il n'avait pas inclus les groupes de minorité de langues officielles comme ayant droit de faire connaître leurs résolutions et leurs propositions, il m'a répondu que la seule raison pour laquelle il l'avait fait, c'est parce que c'était dans la Constitution à l'article 35.1, et que conséquemment, il avait décidé d'inclure les autochtones. Vous savez comme moi que les dispositions quant aux droits constitutionnels des minorités de langues officielles reposent en grande partie sur neuf articles de notre Constitution, les articles 16 à 24. Pourquoi ces gens n'ont-ils pas, dans le projet de loi C-20, le même droit de donner leur avis à la Chambre des communes?

[Traduction]

M. Magnet: Sénateur, je ne sais pas ce que les rédacteurs du projet de loi avaient à l'esprit. Cela dit, je suis entièrement d'accord avec vous que les minorités linguistiques officielles — un million de personnes au Québec et un autre million à l'extérieur de cette province — occupent, constitutionnellement, une place importante. Une énorme structure institutionnelle leur est consacrée, instaurée par une pratique administrative et garantie par des dispositions aussi bien constitutionnelles que législatives. Elles ont un rôle extrêmement important à jouer au Canada. Cela dit, lorsqu'on sollicite l'avis des gens, on obtient parfois des réponses surprenantes. Lors du rapatriement de la Constitution, la société franco-manitobaine s'est posé un certain nombre de questions. Lors du premier référendum au Québec, la société franco-manitobaine était, par exemple, favorable à la sécession du Québec. Il est parfois très intéressant de solliciter l'opinion des gens.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Pour plus de certitude dans un document aussi important que ce projet de loi, pourquoi mettre de côté ou ignorer une des composantes importantes de notre pays: la dualité linguistique? Advenant le cas où cette même dualité linguistique n'est pas incluse dans le projet de loi C-20 et que survient un changement de gouvernement ou une coalition gouvernementale composée, par exemple, du Bloc québécois et de l'Alliance canadienne, que peuvent faire les minorités de langues officielles? À mon avis, rien, à moins qu'elles soient jugées, et je cite: «[...] et de tout autre avis qu'elle estime pertinent» tel que stipulé à la dernière phrase de l'article 1(5) du projet de loi.

Ne serait-il pas mieux d'avoir clairement écrit dans le projet de loi que les minorités de langues officielles seront habilitées à donner leur opinion sur la question plutôt que de laisser la question en suspens? Je n'ai rien contre le fait que le ministre inclut les autochtones — au contraire, je suis en faveur de cela. Pourquoi avoir ignoré les deux peuples fondateurs du pays? J'ai toujours cru que mon pays était indivisible. Maintenant, on me dit que ce n'est plus le cas. Je vais réfléchir aux arguments qu'on m'a donnés jusqu'à maintenant. Les minorités de langues officielles, celle des anglophones du Québec et celle du reste du Canada, ont élevé leurs enfants dans un pays qu'elles croyaient respectueux de ses langues officielles, lesquelles pouvaient être utilisées d'un

negotiated. Are we to become bargaining chips dependent on the good intentions of the two parties in question, namely the dissident province and the rest of Canada? I don't want to be a bargaining chip and I would like to be able to state our views and amend this bill to say that we can do so. Do you think this is possible?

[English]

Mr. Magnet: Senator, I thank you for the eloquent expression of that view and for giving me an opportunity to make a very brief comment about it. One thing that official language minorities can do in the absence of an amendment, which may or may not commend itself to you, is to have recourse, as they have done over many years, to your good offices, now sitting in this chamber as the senator for official language minorities, who must be consulted. You have long been an eloquent and passionate voice as an advocate for those causes. Your comments on the record today will attest further to that and may be of some assistance to some people.

Senator Banks: Professor Magnet, those of us who are less sanguine about consultation may be recalling Churchill's note that you can consult a condemned man on the night before you cut his head off on whether he would like to have his head cut off. He will likely say no but, having consulted him, you cut his head off. However, there was consultation.

Did you perchance hear my question of the previous witness?

Mr. Magnet: I am sorry, I did not.

Senator Banks: It was with regard to the separation of authority principle of government, which is that a legislature ought not make a law on which it then subsequently adjudicates things arising therefrom. I asked the previous witness whether it was his view that an adjudication on the question that arises and is contemplated in Bill C-20 would be binding on the government. It was his view that it would not. I am happy to say that I won an argument in the hall with him otherwise, because laws can either compel or prohibit. In the case of this law, with some future House of Commons of perhaps a different makeup than the present one, it is not impossible to contemplate a situation in which the Commons would vote in such a way as to prohibit the government of Canada from entering into negotiations. In fact, as I understand it, Bill C-20 says that, absent a determination by the Commons that the question put is in fact clear, the government may not negotiate. Since that is so, is it not the case that in this case the Commons has designed and passed a bill and vested in itself the adjudicative authority to determine on a question that derives therefrom and is contemplated in that bill and that is then in some circumstances at least binding upon the government? Is that not flying in the face of tradition and the things that you referred to as filling in the holes between the actual niceties of the constitutional law?

océan à l'autre. On leur dit maintenant que cela va être négocié. Deviendra-t-on un peuple marchandé selon les bonnes dispositions des deux parties en cause, soit la province dissidente et le reste du Canada? Je ne veux pas devenir matière à marchandage et j'aimerais qu'on puisse donner notre opinion et amender ce projet de loi pour le faire. Pensez-vous que c'est possible?

[Traduction]

M. Magnet: Sénateur, je vous remercie d'avoir exprimé ce point de vue avec tant d'éloquence, et de m'accorder ainsi l'occasion d'évoquer à mon tour très brièvement cette idée. La solution ne vous paraîtra peut-être pas entièrement satisfaisante, mais les minorités linguistiques officielles, en l'absence d'un amendement, peuvent toujours, comme elles l'ont déjà fait dans le passé, recourir à vos bons offices puisque vous siégez en cette assemblée en tant que sénateur représentant les minorités linguistiques officielles. Depuis longtemps vous les représentez avec éloquence et passion. Vos propos d'aujourd'hui le confirment encore une fois et certains pourront utilement y recourir.

Le sénateur Banks: Monsieur le professeur, ceux d'entre nous chez qui la consultation suscite moins d'enthousiasme se rappelleront ce que Churchill avait dit de l'homme condamné à être décapité. Le soir précédent, vous allez lui demander s'il veut être décapité. Il est probable qu'il répondra que non, mais, après l'avoir consulté vous pouvez procéder à son exécution. Il est décapité, mais non sans avoir au préalable été consulté.

Avez-vous pu entendre la question que j'ai posée au témoin précédent?

M. Magnet: Non.

Le sénateur Banks: Elle concernait le principe de séparation des pouvoirs voulant que lorsqu'une législature adopte une loi, elle ne doive pas par la suite se prononcer sur les choses susceptibles d'en découler. J'ai demandé au témoin précédent si, d'après lui, un jugement rendu sur la question telle qu'envisagée dans le projet de loi C-20, s'imposerait au gouvernement. D'après lui, la réponse serait non. Je suis heureux de dire que j'ai remporté avec lui le débat qui a eu lieu sur ce point dans le couloir car, en effet, une loi peut soit prescrire soit interdire. En l'occurrence, dans l'éventualité où la Chambre des communes aurait une composition différente de celle qu'elle a actuellement, il n'est pas impossible d'envisager une situation où la Chambre adopterait une mesure interdisant au gouvernement d'engager des négociations. D'ailleurs, si je comprends bien, le projet de loi C-20 prévoit que, si la Chambre des communes ne décide pas que la question posée était effectivement claire, le gouvernement ne pourra pas entamer des négociations. Cela étant, la Chambre des communes n'a-t-elle pas rédigé et adopté un projet de loi lui conférant le pouvoir de trancher une question qui en découle et qui est envisagée dans ce même projet de loi et que, du moins dans certaines circonstances, cela s'imposerait donc au gouvernement? Cela n'est-il pas directement contraire à la tradition et aux conventions qui, comme vous le disiez plus tôt, comblent les lacunes qui apparaissent entre les subtilités du droit constitutionnel?

Mr. Magnet: Thank you for that question. Constitutionally I do not see it that way, but you have raised points of very practical politics and wrapped them in a constitutional blanket. I cannot see that this binds the government in a way that is constitutionally impermissible, but I think that your point about a differently constituted chamber in the House may well come back to haunt the government. I have some views about that which are not constitutional or legal, but political, and they are really not so different from the view I understand you to be articulating, that being that the government could find itself with a very difficult breakdown in the other chamber. It could find itself with the Bloc holding a very strange balance and making strange coalitions. This bill may prove to be some difficulty for it.

That is a completely political judgment. Of course, I think that the political conventions are that a government would expect to be able to control what happens in the other chamber. However, the points you are making do suggest all sorts of strange things that could happen that could defeat those expectations, and this bill might not prove helpful in those circumstances. On that political point, I have no disagreement with you. However, to then go on and say that somehow this bill is constitutionally impermissible is a leap that I am not able to make. I do not think I could assist you in that way.

Senator Banks: In terms of what action might be taken afterwards by third parties with respect to redress before the Supreme Court, for example, as far as actions taken under Bill C-20, and leaving aside for the moment even the selfish interests of the Senate, would it not be safer for the Commons to vest in some other body, be it quasi-judicial, a committee of eminent persons, or whatever, the authority to make a determination on the clarity of the question?

Mr. Magnet: The secession reference was not asked of the court for the amusement of law professors or for intellectual edification. The questions were referred to the Supreme Court because the government perceived that it had a very serious problem in that a significant number of people thought that secession could be achieved in a very easy way. The questions were asked in order to change some minds. The questions were not asked without a follow-up strategy in the mind of the government. The questions were very careful.

The answers were not tremendously unexpected, nor the reaction. Bill C-20 was not something that was cooked up in the kitchen in a couple of minutes. I believe there is a coordinated strategy that the government feels is necessary to respond to a very serious problem that it has. The suggestion that at this point things should somehow be given to an independent, non-political body to do independent, non-political things I think would be seen in government quarters as a very strange suggestion.

M. Magnet: Je vous remercie de m'avoir posé la question. Ce n'est pas comme cela que les choses m'apparaissent du point de vue constitutionnel, mais vous avez soulevé des questions extrêmement pratiques sur le plan politique et vous les avez ensuite enveloppées dans une argumentation constitutionnelle. Je ne pense pas que ce texte lie le gouvernement d'une manière que réprouverait la Constitution, mais il est vrai que ce que vous dites au sujet d'une Chambre différemment constituée à l'avenir pourrait très bien un jour donner au gouvernement matière à regrets. J'ai à cet égard un certain nombre de points de vue qui ne sont ni constitutionnels ni même juridiques mais politiques. Ils ne sont pas tellement éloignés d'ailleurs des sentiments que vous avez vous-même exprimés, c'est-à-dire que le gouvernement pourrait se trouver, dans l'autre assemblée, devant une Chambre beaucoup plus problématique. Le Bloc pourrait détenir la clé de l'équilibre et procéder à de surprenants jeux d'alliance. Ce projet de loi pourrait effectivement créer pour le gouvernement un certain nombre de problèmes.

Mais cela est un jugement entièrement politique. Un gouvernement peut s'attendre, étant donné les conventions politiques, à pouvoir contrôler ce qui se produit dans l'autre assemblée. Vos propos portent à envisager les cas de figure inattendus et les situations qui viendraient changer le cours ordinaire des choses. Dans de pareilles circonstances, ce projet de loi pourrait créer plus de problèmes qu'il n'en résout. Je ne suis aucunement en désaccord avec vous sur l'aspect politique du problème, mais je ne peux cependant pas vous suivre lorsque vous estimez que ce projet de loi n'est pas conforme à la Constitution. Je ne vois pas d'arguments en ce sens-là.

Le sénateur Banks: Si l'on songe aux mesures qui pourraient être adoptées ultérieurement par des tiers, par la voie d'un pourvoi en Cour suprême, par exemple, à l'égard des mesures prises au titre du projet de loi C-20, et si l'on peut, pour un instant, faire abstraction de l'amour-propre du Sénat, la Chambre des communes n'aurait-elle pas plutôt intérêt à confier le pouvoir de se prononcer sur la clarté de la question, à un autre organisme, possiblement quasi judiciaire, ou à un comité de sages?

M. Magnet: L'affaire de la sécession n'a pas été renvoyée devant la Cour suprême pour stimuler la réflexion des professeurs de droit ou alimenter un débat d'idées. Si la question a été portée devant la Cour suprême, c'est parce que le gouvernement avait constaté la gravité du problème étant donné que beaucoup de gens pensaient que la sécession pourrait être indolore. La question a été portée devant la Cour suprême pour faire changer d'avis un certain nombre de personnes. Le gouvernement n'a pas rédigé les questions soumises à la cour sans avoir longuement réfléchi à ce qui pourrait se passer par la suite. Les questions étaient en effet très soigneusement rédigées.

Les réponses apportées par la cour n'étaient pas entièrement inattendues, pas plus que ne l'était la réaction. Le projet de loi C-20 n'est pas un texte rédigé sur un coin de table entre deux tasses de thé. J'y vois le fruit d'une stratégie très élaborée que le gouvernement juge nécessaire afin de répondre aux graves problèmes auxquels il doit faire face. Je crois qu'actuellement les responsables gouvernementaux trouveraient très malvenue l'idée de confier la question à un organisme indépendant et apolitique.

Senator Joyal: Mr. Magnet, I have had the opportunity of knowing you for a certain number of years. I am rather puzzled at your conclusion in the brief that has been circulated that you have not, to my mind, read, and I should like to put it on the record. In the last section of your brief, entitled “Do I Support the Bill?”, you say that to the extent that it speaks to the 600,000 soft nationalists and says, “We can make things very difficult for you,” you do not support the bill, based on experience. However, you say that to the extent that it speaks to the progeny of Mr. Parizeau — “We will by subterfuge get a mandate and secede unilaterally” — you not opposed to the bill.

I am rather puzzled by that conclusion. Maybe I should not be, because, as a law professor, you would say maybe yes, maybe no — you go in the middle; but I tell you as a senator committed to Canada that I am left a little off on my appetite and when I get out of the room I am furious.

The government went to the Supreme Court for one particular reason, and I want to emphasize it. As you said, it was not to provide occupation for the law professors and the lawmakers of the land. It was to prevent the dissolution of this country. That is why the Government of Canada went to the Supreme Court.

The Supreme Court said “no” to two simple questions: Quebec cannot secede unilaterally; Quebec has no right to self-determination in Canadian law, and Quebec has no right to self-determination in international law. In paragraph 98 of the ruling, it says no rights, no legal enforcement. That is the law of the land.

The court went on to say that there would be an obligation to sit and negotiate in good faith. What infuriates me in your presentation is that you qualify that obligation at length; you know that obligation — you have to come to the table in very good faith — but what the court says about the obligation, the nature of it, not enforceable in court, but enforceable in the tribunal of public opinion. So the Government of Canada, even though there is a referendum with a clear question and a clear answer, can decide in its political judgment, “No, I will not go to sit and negotiate. Take me to court if you want. I will go to the Canadian people and they are going to be the judges of this.” That is, in fact, the reality. That is the political reality of this judgment.

I am really fed up with people who come fencing around saying, “You know you have an obligation to sit and negotiate in good faith.” I said, “No, I will not go to negotiate in good faith. I will go back to the people of Canada.” That is where the good faith lies and that is where it is going to be expressed.

When I have that kind of nice little attitude — “Well, I do not want to hurt the nationalists, but if it is for the bad separatists, oh, yes, of course, I am for the bill” — this to me it is no more. It is no more than the Senate: “Oh, you know you are a junior chamber.” We are not a junior chamber in this bill. The amending formula says we have a veto and we exercise it and if six months

Le sénateur Joyal: Monsieur Magnet, je vous connais depuis déjà un certain nombre d’années. Je suis assez déconcerté par la conclusion que vous exposez dans un mémoire qui a été diffusé mais dont vous n’avez pas donné lecture. Je voudrais qu’elle soit consignée au compte rendu. Dans la dernière partie de votre mémoire, que vous intitulez «Do I Support the Bill?» vous dites que dans la mesure où ce projet de loi s’adresse à 600 000 nationalistes non forcenés pour leur dire «Nous pouvons vous rendre la vie très difficile», votre expérience vous porte à ne pas soutenir le projet de loi. Mais, vous ajoutez que dans la mesure où ce projet de loi s’adresse aux partisans de M. Parizeau qui entendent, en recourant à un subterfuge, obtenir un mandat populaire et opérer une sécession unilatérale, vous n’êtes pas opposé au projet de loi.

Votre conclusion me rend un peu perplexe. Peut-être ne devrais-je pas l’être étant donné qu’un professeur de droit peut être naturellement porté à voir les deux côtés de la question, et à suivre la voie moyenne, mais en tant que sénateur qui se consacre à défense du Canada, cette position me paraît intenable.

Si le gouvernement a saisi la Cour suprême, c’est pour une raison très particulière sur laquelle je voudrais insister. C’est vrai que, comme vous l’avez dit, ce n’était pas pour occuper l’esprit des professeurs de droit et des législateurs. Il s’agissait, en effet, d’empêcher la décomposition du pays. C’est pour cela que le gouvernement du Canada a saisi la Cour suprême.

La Cour suprême a répondu non à deux questions simples: le Québec ne peut pas faire sécession unilatéralement; le Québec ne possède, ni au regard du droit canadien, ni au regard du droit international, un droit à l’autodétermination. Au paragraphe 98 de son avis, la cour conclut qu’il n’y a donc ni droits, ni moyens exécutoires. Ça, c’est au regard de notre droit.

La cour ajoute ensuite qu’il y aurait une obligation de négocier de bonne foi. Ce qui m’excède le plus, dans votre exposé, c’est le long développement que vous consacrez à la nature de cette obligation, vous savez, l’obligation de négocier de bonne foi. En ce qui concerne cette obligation, l’exécution ne saurait, selon la cour, être obtenue en justice mais devant le tribunal de l’opinion publique. Le gouvernement du Canada peut donc, même après un référendum comportant une question claire qui a obtenu une réponse claire, décider, pour des raisons politiques, qu’il n’engagera pas de négociation. Traînez-moi, si vous voulez, devant les tribunaux, mais j’entends m’en remettre au jugement de la population canadienne. Voilà la réalité. Ça, c’est la réalité politique entourant l’avis de la cour.

Je suis vraiment agacé par les gens qui viennent arguer de l’obligation de négocier de bonne foi. Je réponds, non, je ne négocierai pas de bonne foi, je m’en remettrai à la décision des Canadiens. Pour moi, c’est cela la bonne foi en l’occurrence, c’est de cette manière-là que cette bonne foi s’exprimera.

Je suis révolté par l’attitude qui consiste à dire eh bien je ne veux pas faire de peine aux nationalistes, mais bien sûr je suis partisan du projet de loi dans la mesure où il permet de lutter contre les méchants séparatistes. Il en va de même du Sénat dont on prétendrait qu’il s’agit d’une assemblée en second, si l’on peut dire. Nous ne sommes pas, au regard de ce projet de loi, une

after the House of Commons voted no, it comes back to us. This is the veto.

This is no veto. This is nothing. It is not a junior chamber. We disappear as a legislative chamber. This is what it is, this bill.

The Chairman: Do you have a question?

Senator Joyal: I like to call a cat a cat. I want to say what it is. It is our role to try to understand the legal implications of this, what we can do legally, what this government is bound to do legally, and what this government has the political judgment and will have the guts to say. This is the exercise we are pursuing and this fencing around on this and that, Professor Magnet, I tell you, sometimes I have difficulty controlling my reaction.

Mr. Magnet: This is why you are so loved among your admirers and supporters, of which I am one and have been for many years. It is your passion and that you do not mince words. I appreciate very much the remarks that you have made.

I should like to respond, as I understand it, to the legal points that you have put to me. I am sorry, I did not realize that my notes, which were for myself, had been circulated, but I am happy to respond to them because they do set out my thoughts. I am happy to elaborate on what were some scribbles to myself to express some thoughts should I be asked about them. I did not really want to trouble you with my personal political thoughts. These were some speaking notes, but I am very happy to speak to them now.

I do not think that it is fencing around to say that there is an obligation to go to the table. There is an obligation to go to the table. There is a constitutional obligation. I do not think that the responsible constitutional actors, this chamber included, can say, "We are not going. We defy the Constitution." That to me is just irresponsible and it is a species of legal, constitutional and ultimately political nonsense. You cannot do that, because the country, the voice of public opinion, would turn against you were you to say, "Well, we have been insisting on the rule of law but now we are not going to follow the rule of law. We are a constitutional actor but we are not going to carry out our constitutional obligation." That would transform what is a parliamentary democracy into a laughingstock. This is what the court was saying, that the international actors would have regard to it. The constitutional law has been declared and the constitutional actors must follow it.

Can you go to the table and simply sit there and say, "I do not care what you say; I am not going to vote for anything"? You may think that, but, to me, it is not fencing around and it is not embarrassing to be called a cat to say that when you go to the table you go with an open mind. There are some people who feel very strongly about a political proposition of ultra importance to

assemblée en second. La formule d'amendement nous confère un droit de veto que nous pouvons exercer et si, quelques mois plus tard, la Chambre des communes vote non, ce texte nous revient. Ce serait ça un droit de veto?

Ce n'est pas un veto, ça. Ce n'est rien. Ce n'est pas une assemblée en second. En tant qu'assemblée législative nous disparaissions purement et simplement. Voilà la teneur du projet de loi.

La présidente: Avez-vous une question à poser?

Le sénateur Joyal: J'aime appeler un chat un chat. J'aime parler sans détour. Il nous faut tenter de comprendre les incidences juridiques de ce texte, de savoir quelle est l'étendue de nos pouvoirs légaux, quelle est, légalement, l'étendue des obligations du gouvernement et quelle est la position que le gouvernement va avoir la sagesse et le courage politique de défendre. Voilà l'objet de nos travaux et, monsieur le professeur, je dois dire que, devant certaines tergiversations, j'ai du mal à me contenir.

M. Magnet: C'est pour cela que vous avez tant d'admirateurs et de partisans, parmi lesquels vous pouvez d'ailleurs me compter. C'est à cause de la passion qui vous anime et parce que vous n'avez pas peur des mots. J'entends fort bien ce que vous venez de nous dire.

Permettez-moi, maintenant, de répondre aux arguments juridiques que vous avez soulevés. Je suis désolé car je ne savais pas que les notes que j'avais préparées avaient été diffusées. Cela dit, je veux bien y répondre étant donné qu'elles correspondent effectivement à mes réflexions sur ce sujet. Je serais heureux de compléter les quelques notes que j'avais consignées pour garder en mémoire mes réflexions. Mon intention n'était pas du tout de vous faire part de mes opinions sur l'aspect politique de la question. C'était, pour moi, de simples repères, mais je veux bien y apporter un certain nombre de précisions.

Je ne pense pas que c'est tergiverser que de dire qu'il y a effectivement une obligation de négocier. Cette obligation existe de par la Constitution. Je ne pense pas que les acteurs constitutionnels responsables, y compris cette assemblée, puissent dire: «Non, nous ne négocierons pas même si la Constitution nous en fait obligation». Cela me semble irresponsable et constitue, d'après moi, une absurdité aussi bien juridique que constitutionnelle, voire politique. Vous ne pouvez pas procéder ainsi car le pays, l'opinion publique, se retourneraient contre vous si vous disiez: «Eh bien, nous voulions que la loi l'emporte, mais, maintenant, nous allons nous y soustraire. Nous sommes des acteurs constitutionnels mais nous n'entendons pas nous acquitter de notre obligation constitutionnelle». Vous seriez la risée des démocraties parlementaires. Selon la cour, c'est comme cela que les acteurs de la vie internationale verraient les choses. La loi constitutionnelle a été précisée par la cour et les acteurs constitutionnels doivent s'y tenir.

Mais maintenant, peut-on entamer des négociations et se contenter de dire «Ce que vous affirmez ne me plaît guère; je n'accepterai rien de tout cela»? Cela correspond peut-être à votre sentiment mais, pour moi, il ne s'agit nullement de tergiversations et je n'ai nullement honte de dire qu'il faut entamer des négociations dans un esprit d'ouverture. Il s'agit, après tout, de

us all who have expressed themselves democratically, politically, hypothetically on a clear question. Are you going to go and say, "I am not going to listen"? No. I think that the Supreme Court said, in its language in paragraph 92, that you have to go and not be indifferent. To me, that means if you are not indifferent to our countrymen, who have expressed themselves in that way, you go with an open mind, trying to understand, to discuss and to debate and to persuade as well as to be persuaded, and who knows what will happen. I am sorry, I do not think that is fencing around. I call that democracy.

I did have some jottings to myself.

The Chairman: Might I interrupt here, Professor Magnet, to say that if we have inadvertently distributed a document that was not intended for committee use, we apologize.

Mr. Magnet: Madam Chair, that is very handsome, but my old friend Senator Joyal, whom I respect, raised a point and I am very happy to elaborate for him what I meant so that I do not leave a lack of clarity in the air.

Do I support it? My understanding of what has happened in this country for the last 40 years is that nationalism incubates when you have a polity divided, in our case by language, but in others, as in Northern Ireland, by religion, or in others by race, when you have a polity divided along fundamental lines — in our case, linguistic — and as a result of the division, one part of the polity has a lower status, and that was our situation in 1960. In this town, in this federal civil service, the French language was not spoken. In the incomes in the province of Quebec, the French-speaking workers were paid very substantially less. There was an inequality. Some honourable senators have referred to Canada being the greatest country in the world. Our capacity to adapt to that and to change that over the last 40 years has been absolutely dramatic. Those incomes have risen and are at par. By law, the federal civil service has had to come to proportionality with the English and French languages. We have done it and people have supported it. There has been an absolutely dramatic adaptation made.

We had real causes of nationalism in our polity, in our society, that gave rise to that adaptation. It was a rational thing to grow in the province of Quebec. We have addressed it and it simply does not go away that quickly. That is what I think. In addition, nationalism can be rekindled by some political events, such as the failure of the Meech Lake Accord and some other problems. It not only did not go away as expected; it was revived.

I have jotted down in my notes causes of nationalism. We have made tremendous progress and this is the way to address the difficulties that have given rise to these events, the Quebec

personnes qui ont des convictions très profondes concernant une question politique qui nous importe tous au plus haut point, des convictions qui se sont exprimées, au vu d'une question claire, de manière démocratique et politique. Pouvez-vous simplement leur dire «Je ne veux pas vous écouter»? Non. D'après moi, la Cour suprême vous engage, au paragraphe 92 de son avis, à ne pas être indifférents. Cela veut dire, d'après moi, que si vous n'êtes pas indifférents à nos compatriotes qui se sont prononcés sur cette question, vous entamez des négociations dans un esprit d'ouverture, vous essayez de comprendre, de discuter, de débattre et de persuader, et aussi de vous laisser persuader, en attendant l'aboutissement du processus. Je suis désolé, mais je n'appelle pas cela de la tergiversation. J'appelle cela de la démocratie.

J'avais simplement griffonné quelques notes sur le papier.

La présidente: Monsieur le professeur, excusez-nous si nous avons par inadvertance distribué un document qui n'était pas destiné au comité.

M. Magnet: Madame la présidente, vous êtes bien aimable, mais le sénateur Joyal, pour qui j'ai beaucoup d'estime et d'amitié, a soulevé une question et c'est très volontiers que j'y ai répondu car je ne voulais pas qu'il y ait, sur ce point, un défaut de clarté.

Y suis-je favorable? Si je réfléchis à ce qui se passe depuis 40 ans, il me semble que le nationalisme couve là où la nation est divisée, en l'occurrence par la langue, mais dans d'autres cas, tel qu'en Irlande du Nord, par la religion et dans d'autres encore par la race. Lorsqu'il y a une fracture qui divise la nation — dans notre cas une fracture linguistique — et qu'en raison de cette fracture, une partie de la nation se voit déconsidérer, cela donne la situation qui régnait ici en 1960. Dans cette ville, au sein de cette fonction publique fédérale, le français n'était pas parlé. Au Québec, les travailleurs francophones étaient largement moins bien payés. Il existait entre les deux communautés une inégalité. Certains membres de cette assemblée ont dit que le Canada est le meilleur pays du monde. Nous avons fait preuve, au cours des 40 dernières années, d'une formidable capacité d'adaptation au changement. Les revenus des deux communautés ont augmenté et sont maintenant à égalité. La loi a instauré la représentation proportionnelle du français et de l'anglais au sein de la fonction publique fédérale. Nous y sommes parvenus et la population a soutenu nos efforts. Il y a eu une adaptation tout à fait radicale.

Au sein de notre société, de notre nation, il y avait un fervent nationalisme qui nous a portés à nous adapter. Ce phénomène était parfaitement compréhensible au Québec. Nous avons pris les mesures qui s'imposaient mais un tel sentiment ne s'apaise pas si vite. Voilà ce que je pense. De plus, certains événements politiques sont susceptibles de rallumer les flammes du nationalisme et c'est ce qui s'est passé avec l'échec de l'Accord du lac Meech et certains autres problèmes. Non seulement le nationalisme n'a-t-il pas disparu comme prévu, mais il a eu un regain de ferveur.

J'avais noté dans mes feuillets les causes du nationalisme. Nous avons fait de gros progrès et c'est comme cela que l'on doit faire face aux difficultés qui sont à l'origine aussi bien du renvoi sur la

Secession Reference and Bill C-20. By addressing the causes of nationalism, the inferior status attributed to a linguistic group, we have made spectacular progress. I think that is how we should do it.

I do not support a bill that says, as the Charlottetown round attempted to say, that we either vote for this or our country will be lost. We cannot scare people into wanting to stay in Canada. To the extent that this bill attempts to do that, I do not think that this is a particularly great strategy. I understand the difficulties the federal government faced through the two failed constitutional rounds. I can see how this bill arises and I sympathize and I understand, but my experience is that trying to scare people is not a good thing.

There is a second problem. We are astonished to find out that the Government of Quebec may actually have been planning to get a corrupt mandate through a confused question and then to do some very unpalatable political acts to get recognition. To that extent, I would support this bill because it attempts to address that action by Quebec.

I am sorry, senator, that my notes seem to you to be “on the one hand/on the other” or “cat and dog” or fencing. Those are the thoughts I was trying to stimulate in my own mind by those comments. I hope those thoughts will be of assistance to you in understanding my position. I want to say again how much I appreciate the passion and the eloquence that you have brought to the question as a great patriot. I was moved to see the way you addressed the question in your speech in the chamber.

Senator Taylor: I want to come at this from an entirely different angle. We have discussed separation and the Senate being left in or out. You felt that leaving out the Senate would establish a bit of a precedent but not a horrible one. It could perhaps be surmounted in the long run.

I want to throw something else at you. This bill is basically an executive decision, with Parliament added to the decision. In that way, they do not really need the Senate.

This bill does establish a precedent for other questions. Bear in mind that Ontario and Quebec today have around 59 per cent of House of Commons members. Through the census, it looks as though they will go up to about 65 per cent. It is impossible for them to go any higher than 48 per cent in the Senate.

The precedent in Bill C-20 may give to the executive and the House of Commons the power to make decisions in other areas, perhaps on linguistic questions, or maybe even a national energy policy. They need not ask in the Senate where the normal regional check and balance is in place. What about that kind of precedent?

sécession du Québec que du projet de loi C-20. En nous penchant sur les causes du nationalisme, en corrigeant l'infériorité de statut d'un des groupes linguistiques, nous avons fait de gros progrès. Je crois que c'est de cette manière-là que nous devons procéder.

Je ne suis pas partisan d'un projet de loi qui affirme, comme on avait tenté de l'affirmer lors de la Conférence de Charlottetown, que soit on adopte le texte, soit on assiste au démembrement du pays. On ne peut pas maintenir notre fédération par la peur. Dans la mesure où c'est ce que ce projet de loi tente de faire, je ne pense pas qu'on puisse y voir une bonne stratégie. Je comprends fort bien les difficultés auxquelles le gouvernement fédéral a dû faire face lors des deux cycles de pourparlers constitutionnels qui ont abouti à l'échec. Je comprends fort bien les motifs qui sous-tendent ce projet de loi mais l'expérience nous apprend que la peur est mauvaise conseillère.

Mais il existe un second problème. Nous sommes surpris de voir que le gouvernement du Québec envisage peut-être d'obtenir un mandat à la dérobé en posant une question équivoque, puis en prenant des mesures politiques difficilement acceptables afin d'obtenir la reconnaissance. C'est dans cette mesure-là que je suis partisan du projet de loi puisqu'il tente de contrer de telles mesures si elles étaient envisagées par le Québec.

Je regrette, sénateur, que vous ayez pu voir dans mes notes une forme de tergiversation ou d'ambivalence. Les notes que j'avais consignées n'étaient que les jalons de ma réflexion. J'espère que ces précisions vous aideront à mieux comprendre la position qui est la mienne. Je tiens à dire encore une fois combien la passion et l'éloquence avec lesquelles vous défendez une certaine position sont les marques d'un grand patriote. J'ai été très ému par le discours que vous avez prononcé au Sénat.

Le sénateur Taylor: Je voudrais aborder la question sous un angle tout à fait différent. Nous avons parlé de la séparation et de la question de savoir si le Sénat est écarté du débat ou s'il a voix au chapitre. D'après vous, si le Sénat est écarté, cela établira un précédent qui ne serait pas trop grave. On arriverait peut-être à le surmonter à terme.

Mais laissez-moi vous demander ceci. Ce projet de loi, essentiellement, a été décidé par l'exécutif, le Parlement y étant, si l'on peut dire, surajouté. Cela étant, ils n'ont pas vraiment besoin du Sénat.

Mais ce projet de loi établit tout de même un précédent à l'égard d'un certain nombre d'autres questions. N'oubliez pas que l'Ontario et le Québec comptabilisent actuellement environ 59 p. 100 des députés. Au vu du recensement, cette proportion devrait passer à environ 65 p. 100. Or, au Sénat, il leur est impossible de dépasser les 48 p. 100.

Le précédent que constitue le projet de loi C-20 peut donner à l'exécutif et à la Chambre des communes le pouvoir de prendre des décisions dans d'autres domaines, en matière linguistique, par exemple, ou concernant une politique énergétique nationale. Il ne serait donc plus nécessaire de s'adresser au Sénat, où prévaut un équilibre régional qui fait contrepoids. Que pensez-vous de ce précédent-là?

Mr. Magnet: I agree with the Chair's take on this. This is an extraordinary event. It is difficult to take an extraordinary event as one of a series of events. In other words, I do not see it that way. Then again, you are asking me a question about the future and what may happen if the Senate is left out of certain other events. Would it set up a chain? What can I say except that I cannot see into the future.

This is an extraordinary event. Perhaps it is too much to say it is a one-shot deal, but I see it as an extraordinary event. If you were concerned, in the future, that a similar technique were being used in an event that was not extraordinary and that did not have the defences that some have made for this mechanism, you, of course, retain a full veto to defeat it.

Senator Taylor: I am talking about executive decisions that need not come to us at all. A bill may not come forward. A national energy policy, for example, need not be in a bill. It is just an executive decision that would be supported by the House of Commons, because the deciding vote would come from the two provinces.

Mr. Magnet: I may not fully understand your question in that case.

Senator Taylor: I am saying that this bill was not necessary. It is nothing more than an attempt to get the imprimatur of the whole of Parliament on what is simply an executive decision.

Mr. Magnet: I see.

Senator Taylor: Suppose, down the road, the executive decides it does not need a bill the next time? They may use a resolution. The House of Commons, which is dominated by Ontario and Quebec, can make a decision on a resolution and nothing need come through to the Senate. In other words, the country could be run by resolution and without using the Senate.

Mr. Magnet: Thank you for clarifying that. I do not see that as a realistic possibility, particularly the example that you gave of a national energy program. In other words, this bill implements an existing constitutional obligation. It implements something that is there, but it requires detail.

This is legislation to put that detail there. There is no obligation, no ability to have a national energy program except for legislation. Money changes hands. Structures are set up. Legislation would be required. I do not see how such a program could be done by the administrative process alone. This chamber would be a full participant, as I understand that example. The actual National Energy Program of the past was set out in an act.

M. Magnet: Sur ce point-là, je suis entièrement d'accord avec la présidente. Il s'agit en effet d'un événement extraordinaire. On ne saurait considérer un événement qui est extraordinaire comme un simple événement parmi d'autres. Autrement dit, ce n'est pas comme cela que je vois les choses. Encore une fois, vous me posez une question prospective sur ce qui pourrait se produire si le Sénat était écarté de certaines autres questions. Cela risque-t-il de provoquer une succession de mesures allant toutes dans le même sens? On ne peut que rappeler qu'on ne saurait prédire ce que réserve l'avenir.

Il s'agit, il est vrai, d'un événement extraordinaire. Peut-être est-ce exagéré de dire qu'il est unique, mais il demeure néanmoins extraordinaire. Si vous craignez qu'à l'avenir on ait recours à cette méthode dans des circonstances qui ne sont pas extraordinaires et où l'on ne pourrait pas invoquer les justifications dont certains ont fait état en l'occurrence, rappelons que vous avez les moyens, par votre veto, d'arrêter la mesure.

Le sénateur Taylor: Je parlais de décisions exécutives dont nous ne serions même pas saisis. Il n'est pas nécessaire de procéder par voie de projet de loi. Une politique énergétique nationale, par exemple, n'a pas besoin d'être incarnée dans un projet de loi. Il suffit d'une décision de l'exécutif qui pourrait être avalisée par la Chambre des communes, la décision étant, en fait, prise par deux provinces seulement.

M. Magnet: Je ne suis pas sûr de bien comprendre le sens de votre question.

Le sénateur Taylor: Je dis simplement qu'il n'était pas nécessaire, en l'occurrence, d'avoir un projet de loi. Il s'agit simplement, en effet, d'obtenir l'aval des deux assemblées pour ce qui constitue une simple décision de l'exécutif.

M. Magnet: Je vois.

Le sénateur Taylor: Supposons qu'un jour, le pouvoir exécutif décide qu'il n'a pas besoin de proposer un projet de loi. Il peut simplement obtenir une résolution. La Chambre des communes, dominée comme elle l'est par l'Ontario et le Québec, peut adopter une résolution dont le Sénat ne sera pas saisi. Autrement dit, le pays pourrait être gouverné par résolution sans jamais que le Sénat soit appelé à se prononcer.

M. Magnet: Je vous remercie d'avoir apporté cette précision, mais cette éventualité ne me semble guère réaliste, surtout dans l'hypothèse d'un programme énergétique national. Cela dit, je rappelle que le projet de loi en question met en oeuvre une obligation constitutionnelle préexistante. Il met en oeuvre quelque chose qui existe déjà mais qui nécessite certaines précisions.

Ce projet de loi est là pour apporter les précisions nécessaires. À l'inverse, sans dispositions législatives, il n'y aurait aucune obligation, aucune possibilité d'élaborer un programme énergétique national. Il faut, pour cela, que des crédits soient affectés. Il faut que des structures soient créées. Tout cela exige des dispositions législatives. Je ne vois vraiment pas comment un tel programme pourrait être élaboré de manière purement administrative. Votre assemblée, si je comprends bien l'exemple que vous avez cité, serait appelée à jouer pleinement son rôle. Le Programme énergétique national que vous évoqué a fait l'objet d'une loi.

Senator Christensen: I am following on Senator Taylor's question. This issue has been raised by a number of other senators and I think you have answered but, hearing your answer to Senator Taylor, now I am not quite sure.

To put it in layman's terms — and perhaps you could reinforce it — this Bill C-20 is a statute. It is not a law. It is a resolution that could have been made in the House of Commons, passed by the House of Commons.

From your presentation, it would appear that the executive does not have that authority to go into negotiations and to decide on the clarity of the question and the majority question. It does need a statute to do that. That is why we have Bill C-20; it is going through the process of the two Houses of Parliament to get that authority for the executive to make those decisions down the road.

Having said that, it was a requirement that Bill C-20 must go through the Senate. The Senate must give assent to Bill C-20 in order to legitimize the contents of this bill. One would think that the importance of Bill C-20 would pale compared to the importance of what would happen if a referendum succeeded and we had to proceed to negotiations.

It begs the question of why the Senate would not be included in that important decision, which is far greater than this one.

One other thing must be said. I know that senators are concerned that the Senate is not expressing a view, but it is not out of a feeling of affront to our dignity as senators but a fear for what may in fact happen in the future, over which no one will have a counterbalance.

Mr. Magnet: Thank you for putting it that way. I think it is true, as you have suggested — and perhaps I did not fully take that from the previous question — that this mechanism could have been done without legislation. I believe it could have been done without legislation, and I think perhaps I did not see that point in the question. Thank you for clarifying it.

That is a matter of speculation. I can only offer my own thought about it. I think part of the reason for the legislation is that it is part of a coordinated strategy to say to certain people, "We can make it very difficult for you. Do not assume that things will be very easy if this event comes to pass. We can make it very difficult for you, and we will need to talk about very difficult things that you have said we do not need to talk about. We will have to talk about them." I believe that is one of the motivations for this bill.

I do agree that the purport of this, in other words to implement the obligation to come to the table, could have been done without legislation. I do not think that necessarily means that something like a national energy program could be done, because this is an outstanding obligation. It does require detail, and that detail can come in the administrative way. Other things that get into it, such

Le sénateur Christensen: La question a été soulevée par plusieurs autres sénateurs et je pensais que vous y aviez répondu, mais en écoutant la réponse que vous avez apportée au sénateur Taylor, je ne suis plus aussi sûre.

Je vais dire, pour parler en profane — et peut-être pouvez-vous confirmer ce qu'il en est vraiment — que ce projet de loi C-20 est en fait un acte de la Chambre des communes. Ce n'est pas une loi. Il s'agit d'une résolution qui aurait pu être adoptée par la Chambre des communes.

Il ressort de votre exposé que le pouvoir exécutif n'a pas la compétence voulue pour engager des négociations et se prononcer sur la clarté des questions référendaires et sur la majorité qui se serait éventuellement dégagée. Donc, pour cela, il faut bien qu'il y ait une loi. C'est toute la raison d'être du projet de loi C-20; il faut obtenir, auprès des deux chambres du Parlement, l'autorité permettant à l'exécutif de prendre ultérieurement ces décisions.

Cela dit, il fallait bien que le projet de loi C-20 soit soumis au Sénat. Le Sénat doit, pour légitimer les dispositions inscrites dans ce texte, adopter le projet de loi C-20. D'après moi, le projet de loi C-20 n'est que de peu d'importance par rapport à la gravité de ce qui se produirait si le référendum était remporté par les partisans d'une sécession et qu'il nous fallait, dans ce contexte-là, engager des négociations.

Cela n'explique pas pourquoi le Sénat devait être écarté de cette importante décision, qui est bien plus lourde de conséquences que celle dont nous sommes actuellement saisis.

À cela, il convient d'ajouter une chose. Je sais que les sénateurs s'inquiètent de voir le Sénat ne pas s'exprimer sur ce point, mais ce n'est nullement parce que nous nous sentirions atteint dans notre dignité de sénateurs, mais plutôt parce que nous craignons ce qui pourrait se passer à l'avenir en l'absence de contrepoids.

M. Magnet: Je vous remercie de l'exprimer ainsi. Je crois qu'il est vrai, comme vous l'avez dit — et peut-être n'avais-je pas saisi toute la portée de la question précédente — que ce mécanisme pourrait très bien être instauré sans recourir à des dispositions législatives. J'estime qu'on pourrait le faire en l'absence d'un texte de loi et je n'avais peut-être pas saisi tout le sens de la question. Je vous remercie de cette précision.

Ce que je veux dire relève un peu de la conjecture car je ne peux qu'exprimer le fruit de mes propres réflexions. Si l'on a eu en l'espèce recours à un texte législatif c'est, je crois, que cela fait partie d'une stratégie d'ensemble destinée à avertir certains que «Nous pouvons vous rendre la vie très difficile. Ne vous imaginez pas que si cette éventualité se réalisait les choses se passeraient sans accroc. Nous pouvons vous rendre la vie très difficile et nous allons devoir parler avec vous de choses très graves dont, selon vous, nous n'avons pas à parler. Nous allons effectivement devoir en parler.» Je crois que c'est une des raisons d'être de ce projet de loi.

Cela dit, je reconnais que l'objet même du texte, c'est-à-dire la mise en oeuvre de l'obligation de négocier, aurait pu se faire sans texte législatif. Je ne pense pas que cela veuille nécessairement dire qu'on pourrait procéder de la même manière en ce qui concerne, par exemple, un programme énergétique national, car il s'agit, en l'occurrence, d'une obligation préexistante qui avait

as the creation of structures or vesting of power and authorities or expenditure or appropriation or things like that would require legislation, and this chamber would be a participant. I hope that is responsive to the point you were putting to me.

Senator Finestone: I must tell you that whether Quebec leaves or not, for me, this is one of the most important bills I have seen, and one with the most historical potential. I seem to sense that the wrong actors are being left out, and it bothers me. I listened very carefully to what you had to say, but that is not the focus of where I want to go.

The other thing that I do not like is the fact that we always use the word "secession." Why do we not just use the plain old word "independence," which I think everyone understands much better.

I want to go back to the point raised by Senator Gauthier. I should like some clarification from you. The preamble indicates that democracy means more than simple majority rule, that a clear majority in favour of secession would be required to create an obligation to negotiate secession, and that a qualitative evaluation is required to determine whether a clear majority in favour of secession exists in the circumstance. That is in the preamble. You then go to the bill itself. I want to know how I am supposed to go to the table with an open mind when I find that we do not see the re-expression of the qualitative undertaking of analysis.

Again, still in that preamble, we talk about the principles of federalism, democracy, constitutionalism, the rule of law, and the protection of minorities. Then you move into the substance of the bill, and in clause 1 you do not see anything about it. In subclause 1(5), we have a whole list of who we are going to consult with, whether it is the provinces or the federal government in the different structures, the various resolutions and representatives of aboriginal people, and especially those in the provinces whose government is proposing the referendum on secession, and any other views it considers to be relevant, but it does not mention the minorities.

Those points were in the preamble in two different places. I have to tell you that I am a minority, both an Anglophone and an ethnic, and I remember Mr. Parizeau only too well.

Subclause 1(5) does not mention minorities. When you look at subclause 2(3), there is nothing in that list either. Subclause 2(4) has nothing. When you move to subclause 3(1), you have nothing.

Finally, in subclause 3(2), you have the reference to "no minister of the Crown." We are not talking now about the Senate, the House of Commons, or the other provincial legislatures. We are now talking about "no minister of the Crown." Well, no minister of the Crown has any role anyway under what you described at the beginning of your exposé. The Constitution only sees the House, the Senate, and I guess the Queen.

besoin d'être précisée, mais les précisions nécessaires pourraient être, il est vrai, introduites par voie administrative. Les éléments qui interviendraient dans l'autre cas, tels que la mise en place de structures ou la dévolution de certains pouvoirs, ou l'engagement de certaines dépenses, exigeraient l'adoption d'un texte législatif et votre assemblée aurait naturellement voix au chapitre. J'espère que cela répond à la question que vous m'avez posée.

Le sénateur Finestone: Que le Québec finisse par faire sécession ou non, je dois dire qu'à mes yeux ce texte-ci est un des plus importants projets de loi que j'aie jamais vus; un texte qui fera date. J'ai l'impression, par contre, qu'on est en train d'écarter certains acteurs qu'on ne devrait pas écarter et cela me préoccupe beaucoup. J'ai écouté avec attention ce que vous nous avez dit, mais cela ne rejoint pas mes propres réflexions.

Une autre chose qui me déplaît est l'utilisation du mot «sécession». Pourquoi ne pas simplement utiliser le bon vieux mot «indépendance», que tout le monde comprend.

Je voudrais revenir maintenant à la question soulevée par le sénateur Gauthier. Je voudrais que vous nous fournissiez certains éclaircissements à cet égard. Selon le préambule, la démocratie ne se limite pas au règne de la majorité, une majorité claire en faveur de la sécession serait nécessaire pour que naisse l'obligation de négocier la sécession et c'est d'une majorité claire au sens qualitatif, dans les circonstances, qu'il faut déterminer l'existence. Ça, c'est dans le préambule. Ensuite, on passe au projet de loi proprement dit. J'aimerais savoir comment on peut s'attendre à ce qu'on entame les négociations dans un esprit d'ouverture alors qu'on ne dit plus un mot de l'aspect qualitatif.

Encore une fois, et toujours dans le préambule, on invoque les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit et de la protection des minorités. Puis, on passe aux dispositions du projet de loi et on s'aperçoit que l'article premier passe tout cela sous silence. On voit, au paragraphe 1(5), toute une liste des personnes ou d'organismes qui seront consultés, aussi bien au niveau des provinces que du gouvernement fédéral, les diverses résolutions des représentants des peuples autochtones et, surtout, ceux des provinces dont le gouvernement propose un référendum sur la sécession, ainsi que tout autre avis jugé pertinent. Aucune mention n'est faite, encore une fois, des minorités.

Cet aspect-là est pourtant cité à deux reprises dans le préambule. Je tiens à vous dire que je fais moi-même partie d'une minorité, étant à la fois anglophone et membre d'un groupe ethnique et que je n'ai pas oublié les propos de M. Parizeau.

Le paragraphe 1(5) ne fait aucune mention des minorités. Celles-ci ne figurent pas non plus dans la liste qui se trouve au paragraphe 2(3). Le paragraphe 2(4) n'en dit pas plus. Il n'y a toujours rien au paragraphe 3(1).

Enfin, au paragraphe 3(2), on relève l'expression «aucun ministre». Il n'est question ni du Sénat, ni de la Chambre des communes, ni des législatures provinciales. Le texte parle simplement d'«aucun ministre.» Eh bien, selon ce que vous nous avez dit au début de votre exposé, aucun ministre n'a de rôle dans tout cela. La Constitution n'envisage que la Chambre des communes, le Sénat et, j'imagine, la Reine.

The Chairman: Do you have a question?

Senator Finestone: It is coming. The question is on subclause 3(2): No minister of the Crown shall propose a constitutional amendment until "the Government of Canada has addressed, in its negotiations, the terms of secession that are relevant in the circumstances," and they add at the end, "the protection of minority rights." If they have to consult and include the protection of minority rights, are you comfortable that in the qualitative evaluation that is needed to say that not only have we had a clear question but we have a clear majority, the minorities will have been heard and have the obligation to be heard?

I sit here with three hats: first, as a Quebecer with worries about the referendum; second, as a minority; and third, as an ethnic. I forgot the first one — as a Canadian. I took it as a *sine qua non*.

I should like to know how you would have understood and applied the qualitative analysis if we were in Alberta with their economic desire for separation. How would they look at the francophone protection in Alberta, never mind the anglophone protection in Quebec? What is the obligation here?

Mr. Magnet: The qualitative language comes from the secession reference. In other words, the clear majority is a qualitative evaluation. It is not simply counting.

Senator Finestone: I counted 56,000 not counted, so I am counting.

Mr. Magnet: As I understand your question, it is whether there is an obligation, either constitutionally or because of things set out in the bill, to include the advice of the official language minorities in coming to that qualitative evaluation. I understand your concerns, and I understood them also from Senator Gauthier. I do not think that there is a constitutional obligation to consult with the official language minorities or with anyone. I do not think there is a constitutional obligation to do that. I do not think that the bill is contradictory within itself — in other words, that it is unintelligible in what it sets out. It seems that it is communicated very well to you in that you have expressed how eloquently you feel as a minority, as an anglophone from Quebec, and as an ethnic, at being left out. I think that the bill cannot be considered to be contradictory or unintelligible from that point of view.

It is true, as you have observed, that there is no obligation to consult the official language minority or the ethnic populations. Some may form the view, in agreement with you, that this is a desirable thing to do. On that, I really am quite agnostic. I am not ducking your question. When you get into this question of who to consult and all of that, you are into a very high stakes political game in which these strategies have been examined and calculated

La présidente: Avez-vous une question à poser?

Le sénateur Finestone: J'y viens. La question a trait au paragraphe 3(2): Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle à moins que *le gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances+ puis, à la fin de ce paragraphe, on voit évoquer «la protection des droits des minorités». S'ils doivent procéder à des consultations et veiller à la protection des droits des minorités, estimez-vous normal qu'au niveau de l'évaluation qualitative nécessaire il soit prévu non seulement qu'il faut que la question soit claire, mais également que la majorité soit claire, que les minorités soient entendues et qu'il existe, à cet égard, une obligation?

Je porte trois casquettes: la première, en tant que Québécoise inquiète devant la perspective d'un référendum; la deuxième, en tant que membre d'une minorité; et la troisième, en tant que membre d'un groupe ethnique. J'ai oublié d'ailleurs une première casquette qui est celle d'une Canadienne. Cela me paraissait aller de soi.

J'aimerais savoir comment vous interpréteriez et appliqueriez le critère qualitatif à l'égard, par exemple, d'une Alberta qui voudrait se séparer pour des raisons essentiellement économiques. Comment envisager la protection des droits des francophones en Alberta sans parler de la protection des droits des anglophones au Québec? Où se situe l'obligation?

M. Magnet: L'exigence qualitative repose sur l'avis de la cour rendu dans le renvoi sur la sécession. Autrement dit, la notion de majorité claire est une notion essentiellement qualitative. Ce n'est pas simplement une question de chiffres.

Le sénateur Finestone: J'en ai compté 56 000 qui ne comptaient pas et c'est pour cela que je compte.

M. Magnet: Si je vous comprends bien, il s'agit de savoir s'il existe, de par la Constitution ou aux termes de ce projet de loi, une obligation de tenir compte, lors de l'évaluation qualitative, de l'avis des minorités linguistiques officielles. Je comprends votre inquiétude sur ce point, comme j'ai compris celle qu'a exprimée le sénateur Gauthier. Je ne pense pas qu'il existe une obligation constitutionnelle de solliciter l'avis des minorités linguistiques officielles ou de quelque autre groupe que ce soit. Je ne pense pas qu'il y a, sur ce point, d'obligation constitutionnelle. Je ne pense pas non plus que le projet de loi contienne une contradiction, autrement dit qu'il manque de cohérence. Vous l'avez d'ailleurs fort bien compris puisque vous pouvez exprimer avec éloquence le sentiment que vous ressentez, en tant que membre d'une minorité, en tant qu'anglophone au Québec et en tant que membre d'un groupe ethnique, à l'idée d'être tenu à l'écart de cela. Je pense que sur ce point les dispositions du projet de loi ne sont ni contradictoires ni inintelligibles.

Il est vrai, comme vous l'avez relevé, qu'il n'y a aucune obligation de consulter la minorité linguistique officielle ou les populations ethniques. Certains estimeront, en accord avec vous, que cela serait souhaitable. Sur ce point-là, je n'ai guère d'opinion. Je n'élude aucunement votre question mais lorsqu'il s'agit de dire qui devrait être consulté, la réponse relève d'un calcul de haute politique, les stratégies ayant été mûrement pesées

for many years by the government. I am quite agnostic about that because I am not sure that there is a tremendous status in being consulted in this high-stakes faceoff that would come about in these circumstances. I regret that my answer will be cold comfort to you, but I can really only assist you with the constitutional advice you have asked me for, which is cold comfort, and my political comments are quite agnostic.

Senator Kinsella: Many exciting principles have been identified, but there is one in particular that I have focused on. It relates Professor Magnet's views on which amending formula would apply. Did I understand you correctly to say that in your opinion it would be the unanimity formula?

Mr. Magnet: Yes, Senator Kinsella.

Senator Kinsella: I believe this is very important, honourable senators. For me, it is one of the points of convergence of the several dynamics that we have been dealing with in our debate at second reading. My preferential option is a vision of Canada under which the fundamental principle is that Canada is indivisible. That is a preferential option.

However, the convergence I see is in terms of that principle that I embrace as an option, the reality of this bill that is before us, and in your judgment the unanimity formula must be applied. Clause 3(1) of the bill, on page 5, says: "...therefore, an amendment to the Canadian Constitution would be required ..." If our bill were amended at that point to say, "therefore, pursuant to the unanimity formula, an amendment to the Constitution of Canada would occur," the convergence for me is that the principle of Canada as indivisible is being met by the constitutional requirement that you have spoken to, that there must be unanimity in amending our Constitution.

In other words, in a typical Canadian way, maybe that is where we find the converging of some waters. I wonder if I could get your reaction to that.

Mr. Magnet: Thank you for putting it that way, senator. This is in fact my view. I believe it is extremely unlikely that you would have unanimity where you have the two federal chambers and each of the 10 provincial legislative assemblies having an effective veto over the secession. It is extremely unlikely that you would have that.

That being said, I have been surprised in the past constitutional rounds by the unanimity that we have had about certain things. I was stunned in 1985 by the unanimous agreement to the Meech Lake Accord. I was stunned also by some of the unanimous agreement to the Charlottetown Agreement. My personal view is that you would never have unanimous consent to a resolution for secession. I must be humble in saying that I have in the past formed that view on other things and have been proven wrong.

Senator Kinsella: In the famous American case of *Texas v. White*, which I take it you are familiar with, effectively the United States Supreme Court ruled that the union was not divisible. Are there not many lines in that decision that, if everyone really all agreed, then it would be? Would that same logic, therefore, not apply in this instance?

par le gouvernement qui y réfléchit depuis des années. Je n'ai aucune opinion sur cela car je ne suis pas certain qu'il soit vraiment important d'être consulté dans le grand face-à-face qui aurait lieu en pareille hypothèse. Je regrette que ma réponse ne vous soit d'aucun secours, mais je ne peux en fait que parler de l'aspect constitutionnel de la question hélas, car, sur le plan politique, je n'ai pas d'idée arrêtée.

Le sénateur Kinsella: On a évoqué ici des principes passionnants, mais il y en a un qui a retenu mon attention en particulier. Il concerne la formule d'amendement qui, selon le professeur Magnet, s'appliquerait en l'occurrence. Vous avez bien dit que, selon vous, cela exigerait l'unanimité?

M. Magnet: Oui, sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, cela me semble très important. Il s'agit, à mon avis, d'un des points de convergence de plusieurs courants qui se sont manifestés dans le cadre de notre débat en deuxième lecture. Ma préférence va à une vision d'un Canada indivisible. Je serais partisan de retenir ce principe fondamental.

Cela dit, je vois une convergence entre ce principe dont je suis partisan et la réalité de ce projet de loi qui, selon vous, exigerait l'unanimité. Selon le paragraphe 3(1) du projet de loi, cela «requerrait la modification de la Constitution du Canada». À supposer que nous amendions le projet de loi pour lui faire dire «Ainsi, conformément au principe de l'unanimité, la Constitution du Canada serait amendée», j'y verrais une convergence entre le principe d'un Canada indivisible et l'exigence constitutionnelle d'un amendement de la Constitution adopté à l'unanimité.

Autrement dit, d'une manière typiquement canadienne, nous pourrions peut-être trouver un terrain d'entente. Que pensez-vous de cela?

M. Magnet: Je vous remercie de vous exprimer ainsi sénateur. C'est aussi mon point de vue. Il me semble très peu probable que l'on parvienne à l'unanimité alors que les deux chambres du Parlement et chacune des dix assemblées législatives provinciales ont en fait un droit de veto à l'égard d'une sécession éventuelle. Il est vraiment peu probable qu'on parvienne à l'unanimité.

Cela dit, j'étais très surpris de constater, à l'occasion de pourparlers constitutionnels précédents, qu'il y avait accord unanime sur un certain nombre de choses. En 1985, par exemple, j'ai été franchement étonné de l'unanimité à l'égard de l'Accord du lac Meech. Je l'ai été encore de l'unanimité sur l'Entente de Charlottetown. J'estime qu'une résolution en faveur de la sécession n'obtiendrait jamais le consentement unanime. Cela dit, la modestie m'oblige à avouer qu'il m'est arrivé, dans le passé, d'avancer certains points de vue qui, par la suite, ne se sont pas réalisés.

Le sénateur Kinsella: Aux États-Unis, dans le fameux dossier *Texas c. White*, que vous connaissez sans doute, la cour suprême a affirmé que l'union américaine n'est pas divisible. Cet arrêt ne contient-il pas de nombreux passages susceptibles de rallier bien des avis? La logique qui y est développée ne s'appliquerait-elle pas en l'occurrence?

In other words, our position can be one that Canada is indivisible provided that we put in the bill, if we are to express this for the first time in our history in statutory law, that it will be done by the unanimity rule? Would that not be a wise thing to do?

Mr. Magnet: That is actually a fascinating way to look at it. Every American school child begins class by pledging allegiance to the flag, with his or her hand over their heart, to one nation, indivisible, with liberty and justice for all. This is something that is cut very deep into the American character structure, and reinforced by the experience with the bloodiest war in history fought in defence of that principle.

I believe that our character structure is not there. That is not how we feel about the matter. Some of us do; some do not. We are not brought up in such a way that each of our children goes off to school with that thought in mind. It may be, and it would be a great thing, if in our constitutional evolution we were to get there. It may be that your suggestion of the slow accretion of these thoughts in some of the debates, and the eloquent debates in this chamber, will build that into our character structure and into our political morality over time.

Senator Beaudoin: I agree that this question is important. In the United States, when the *Texas v. White* case was decided by the Supreme Court, the conclusion was that the United States of America were indivisible. If you say that the unanimity clause of the formula of amendment is necessary for the secession of a province, it is not exactly the same thing. It is going in the same direction, but *Texas v. White* is even greater than that because there are very few constitutions in the world where you may have one or two topics that can never be amended.

I think Senator Joyal has expressed that view before, that the concept of indivisibility really exists, but whether it is supranational or whether it is a unanimous formula that is applied, of course, it is a great protection. There are others who say that if you get into Canada by 7/50 why then can you not get out of Canada by 7/50. Your argument, and you may be quite right, is that it relates to the monarchical system and the presence of three judges at the Supreme Court for Quebec, and both are in the unanimity section.

Senator Joyal: In the amending formula.

Senator Beaudoin: In the amending formula. Is that what you say exactly?

Mr. Magnet: Yes, senator, particularly the monarchy and the office of the lieutenant governor of Quebec.

Senator Beaudoin: The Supreme Court as well.

Mr. Magnet: Yes, but I think Canada could agree that its Supreme Court would continue, although it would be strange, to be peopled by three people who came from the Bar of Quebec. Perhaps it would change that later. As I say, it would be very strange, and for that reason I tend to think 41(d) is an additional

Autrement dit, nous pourrions affirmer que le Canada est indivisible et inscrire cela dans le projet de loi. Ne pourrions-nous pas en décider ainsi pour la première fois dans notre histoire législative et prévoir que la règle de l'unanimité s'appliquerait? Ne serait-il pas sage de procéder ainsi?

M. Magnet: Votre analyse est passionnante. Aux États-Unis, chaque jour, les écoliers commencent, la main sur le cœur, par jurer allégeance au drapeau et à une nation indivisible qui garantit à chacun la liberté et la justice. Il s'agit là de quelque chose qui est profondément enfoui dans le caractère américain et renforcé par l'expérience de la guerre la plus sanglante qui ait jamais été livrée pour défendre, justement, le principe de l'indivisibilité de la nation.

Notre caractère à nous est différent. Nous n'avons pas à cet égard le même sentiment. Certains d'entre nous l'ont, mais pas d'autres. Dans notre système, les écoliers ne se le voient pas rappeler chaque matin. Il serait peut-être bon que nous parvenions à ce point-là dans notre évolution constitutionnelle. Il se peut que votre idée prenne corps et que, petit à petit, au gré des débats, l'idée fasse son chemin et finisse à faire partie de notre caractère national et de notre vie politique.

Le sénateur Beaudoin: La question est, il est vrai, importante. Aux États-Unis, dans l'affaire *Texas c. White*, la cour suprême a statué que les États-Unis d'Amérique étaient indivisibles. Mais ce n'est pas exactement la même chose que de dire que la sécession d'une province est subordonnée à l'application de la clause d'unanimité de la formule d'amendement. L'argument va dans le même sens mais la thèse de *Texas c. White* va encore plus loin car il y a très peu de constitutions au monde qui prévoient certaines choses qui ne sont pas susceptibles d'amendement.

Je crois que le sénateur Joyal s'est déjà exprimé à cet égard, c'est-à-dire sur le fait que la notion d'indivisibilité existe effectivement, et qu'on y trouve là une garantie importante, qu'il s'agisse d'un principe supranational ou que la clause de l'unanimité s'applique ou non. D'autres prétendent que si l'on peut s'intégrer au Canada par une décision acquise aux 7/50, pourquoi ne pourrait-on pas en ressortir à l'issue d'un scrutin pris dans les mêmes proportions. Selon vous, et il en est peut-être effectivement ainsi, c'est en raison de l'existence d'un système monarchique et de trois juges québécois au sein de la Cour suprême, deux choses relevant de la règle de l'unanimité.

Le sénateur Joyal: Dans la formule d'amendement.

Le sénateur Beaudoin: Oui, dans la formule d'amendement. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Magnet: Oui, sénateur, et plus particulièrement la monarchie et la fonction de lieutenant-gouverneur du Québec.

Le sénateur Beaudoin: Et la Cour suprême?

M. Magnet: Oui, mais je crois que le Canada pourrait accepter, même si cela peut paraître bizarre, que sa Cour suprême continue à compter trois juges issus du barreau du Québec. Cela pourrait faire l'objet d'un changement ultérieur. Je répète que cela serait bizarre et c'est pour cela, d'après moi, que l'alinéa 41(d) constitue

reason. Definitely, if you were eliminating the office of the lieutenant governor of Quebec, that requires unanimity.

Senator Beaudoin: We have made some progress in that area.

The other point that still worries me is that you say that section 44 may be used at the organic level and at the same time as a constitutional amendment. I have always thought that Bill C-20 was never intended to be a constitutional amendment. If you want to amend the powers of the Senate, under the Constitution you have to follow the formula of 7/50, not an ordinary bill.

Mr. Magnet: Yes.

Senator Beaudoin: I see some contradiction there.

Mr. Magnet: Yes. I tried to explain this before. Perhaps I was not up to the task. What we call the Constitution of Canada includes measures such as what you have mentioned, namely, the powers of the Senate. It also includes much more humble matters, such as the representation acts and the boundaries of the electoral districts, which are done by ordinary statutes. Those statutes are part of the Constitution of Canada as defined in the jurisprudence. Those constitutional statutes, like the boundaries of legislative districts, are amendable as constitutional amendments under section 44 as part of shaping the organic nature of the federal authority. My point was that Bill C-20 is simply that as well.

Senator Beaudoin: Not more than that?

Mr. Magnet: Not more than that.

Senator Beaudoin: The independence of a province?

Mr. Magnet: No. Regarding how the qualitative judgment will be formed as to whether there was a clear question to which a clear majority gave an answer that obligates the federal authority to go to the table, someone must decide whether or not we go.

Senator Beaudoin: That was not my question. If you give a power to the House of Commons to say, "We order you, the government, not to negotiate if the question is not clear," can you find me a statute like that in the history of Canada? I have never found that before. I am in favour of clarity, but it is the way that it is used. They say the House of Commons will have that power but the Senate will not. I still think that they are violating the principle of bicameralism that has been enshrined in the Constitution.

Mr. Magnet: I will try again, senator. I appreciate the energy with which you are putting this forward, but the obligation to go to the table does not come from Bill C-20. The obligation to go to the table comes from the Constitution.

Senator Beaudoin: Where in the Constitution?

un motif additionnel. Il est clair, cependant, que l'élimination de la fonction de lieutenant-gouverneur du Québec exige une décision prise à l'unanimité.

Le sénateur Beaudoin: Sur ce point, nous avons tout de même progresser.

Ce qui m'inquiète quand même c'est lorsque vous dites que l'on pourrait recourir à l'article 44 à la fois pour adopter une loi organique et pour adopter un amendement constitutionnel. J'ai toujours considéré que le projet de loi C-20 n'était pas censé être un amendement constitutionnel. Si vous voulez modifier les pouvoirs du Sénat, il vous faut, en vertu de la Constitution, appliquer la formule des 7/50 et non pas recourir à un projet de loi ordinaire.

M. Magnet: En effet.

Le sénateur Beaudoin: J'y vois donc une certaine contradiction.

M. Magnet: Oui. J'ai déjà essayé de m'expliquer sur ce point. Peut-être n'y suis-je pas parvenu. Ce que nous appelons la Constitution du Canada porte, entre autres, sur des choses tels que les pouvoirs du Sénat. Elle porte aussi sur des choses beaucoup plus modestes telles que les lois sur la représentation et la délimitation des circonscriptions électorales, qui relèvent de lois ordinaires. Selon la jurisprudence, ces lois font partie de la Constitution du Canada. Ces lois constitutionnelles, telles que celles sur la délimitation des districts électoraux, peuvent être modifiées en vertu de l'article 44 dans le cadre d'une sorte de délimitation organique des pouvoirs fédéraux. D'après moi, le projet de loi C-20 n'est rien d'autre que cela.

Le sénateur Beaudoin: Rien de plus que cela?

M. Magnet: Non.

Le sénateur Beaudoin: L'indépendance d'une province?

M. Magnet: Non. Quant au jugement qualitatif qui déterminera si la question était claire et s'il lui a été répondu par une majorité claire qui oblige le gouvernement fédéral à négocier, quelqu'un va devoir en décider.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'était pas la question que je vous posais. Quant à conférer à la Chambre des communes le pouvoir de dire: «nous vous commandons, à vous le gouvernement, de ne pas négocier si la question n'est pas claire», pouvez-vous me trouver, dans toute l'histoire du Canada, une loi analogue à celle-là? Je n'ai jamais vu cela auparavant. Je suis tout à fait partisan de la clarté, mais cette manière de procéder me paraît curieuse. Il est dit que ce pouvoir appartiendra à la Chambre des communes mais non pas au Sénat. J'estime qu'en cela il y aurait violation du bicaméralisme, dont le principe est pourtant inscrit dans la Constitution.

M. Magnet: Sénateur, permettez-moi de m'expliquer à nouveau sur ce point. Je connais la vigueur de votre thèse mais j'estime pour ma part que l'obligation de négocier n'a pas sa source dans le projet de loi C-20. Cette obligation de négocier provient de la Constitution.

Le sénateur Beaudoin: Où cela se trouve-t-il dans la Constitution?

Mr. Magnet: In the secession reference, paragraphs 84 and 85.

Senator Beaudoin: That is in the advisory opinion.

Mr. Magnet: I think I have expressed myself on what the advisory opinion is.

Senator Beaudoin: It is important that I agree with you?

Mr. Magnet: It is constitutionally obligatory, in my humble opinion. That is where the obligation comes from. Bill C-20 then says, "We have an obligation. We must get organized. How do we organize ourselves?" It is that organization that I take as the humble organic constitutional statute, which is what Bill C-20 is. That is to say, we will get organized, but first we must decide whether there is a clear question and we must decide if there really is an obligation. That is how we will decide.

The Chairman: First, following on Senator Kinsella's question, would it be constitutionally appropriate for the Parliament of Canada unilaterally to state which constitutional amending formula should apply in the event that we get to a minister of the Crown tabling a constitutional amendment referred to in clause 3(2)? Can we do that unilaterally?

Mr. Magnet: You could do that, but it would be subject to the opinion of the Supreme Court if it were to be challenged. There is a certain precedent for doing that, with the constitutional amendments bill of 1996, saying, "We will not exercise our authority unless these conditions are met." You could do a similar thing that would be beyond constitutional question.

The Chairman: It seems to me that the constitutional amendments procedure that was outlined in that bill did not say which formula had to apply. You could apply that either to unanimity or to 7/50, whereas we could indicate whatever we might say. Senator Kinsella's preference would be for unanimity and the preference of others might be for 7/50. I think that would be legally debatable, but I am not a lawyer.

Mr. Magnet: You can definitely state in the statute that "the unanimity formula would apply in these circumstances." I do not think I am wrong; but should I be proven wrong in the opinion of the court, that statute would then be invalid.

The Chairman: Saying it would not make it so, in other words?

Mr. Magnet: Right.

The Chairman: Second, are you for or against this bill?

Mr. Magnet: I fear that Senator Joyal will be calling me a cat. There are certain aspects of it that commend itself to me and there are certain aspects that I do not think are particularly helpful. The aspects that commend themselves to me are to prevent subterfuge of the kind that we saw forthcoming. The aspects that do not commend themselves to me are the inspiration to say, "We can make things very difficult for you, so do not try anything funny."

M. Magnet: Dans le renvoi sur la sécession, aux paragraphes 84 et 85.

Le sénateur Beaudoin: Mais il s'agit là d'un avis consultatif.

M. Magnet: Je crois m'être exprimé sur la valeur d'un avis consultatif.

Le sénateur Beaudoin: Devrais-je en convenir avec vous?

M. Magnet: J'estime que la Constitution vous en fait obligation. L'obligation a en effet sa source dans la Constitution. Le projet de loi C-20 affirme «Nous y sommes tenus. Il faut nous organiser. Quel serait le meilleur moyen de nous organiser?» D'après moi, c'est cette organisation qui fait du projet de loi C-20 une simple loi constitutionnelle organique. Il s'agit de s'organiser, mais il faut d'abord décider si la question était claire afin de décider si l'obligation de négocier est née. C'est comme cela que nous déciderons.

La présidente: D'abord, pour faire suite à la question posée par le sénateur Kinsella, le Parlement du Canada peut-il, aux termes de la Constitution, déclarer unilatéralement quelle sera la formule d'amendement constitutionnel qui s'appliquera si un ministre dépose un amendement constitutionnel tel que l'envisage le paragraphe 3(2)? Peut-on agir unilatéralement?

M. Magnet: Vous le pourriez, mais sous réserve de l'arrêt que pourrait rendre la Cour suprême en cas de contestation sur ce point. Il existe pour cela un certain précédent puisque le projet de loi de 1996 sur les amendements constitutionnels prévoyait bien que nous n'exercerions pas notre pouvoir tant que ces conditions ne seraient pas réunies. Vous pourriez agir de la même manière sans risque d'empiéter sur la Constitution.

La présidente: Il me semble pourtant que la procédure d'amendement constitutionnel prévue dans ce projet de loi ne prévoyait pas quelle formule s'appliquerait. On pourrait ainsi appliquer soit la règle de l'unanimité, soit la formule des 7/50, alors que nous pourrions, nous, choisir. Le sénateur Kinsella prône l'unanimité alors que certains pourraient préférer la règle des 7/50. Juridiquement, j'imagine que les deux thèses peuvent se défendre, mais je ne suis pas juriste.

M. Magnet: Vous pouvez très bien prévoir dans la loi, que «Dans ce cas, la règle de l'unanimité s'appliquera». Je ne pense pas me tromper sur ce point, mais si la cour ne retenait pas cet argument, la loi serait invalidée.

La présidente: Autrement dit, même si on prévoyait cette formule dans le texte, les choses ne s'arrêteraient pas nécessairement là?

M. Magnet: C'est exact.

La présidente: En deuxième lieu, êtes-vous pour ou contre ce projet de loi?

M. Magnet: Je crains de me faire traiter de chat par le sénateur Joyal! Certains éléments de ce projet de loi me paraissent bons, mais certains ne me semblent pas particulièrement utiles en l'occurrence. Il me semble bon de prévenir le faux-fuyant que nous anticipions. Ce que je n'aime pas beaucoup c'est l'idée de dire: «Nous pouvons vous rendre la vie très difficile, donc tenez-vous à carreau.»

The Chairman: Thank you.

Senator Joyal: Clause 1 of the bill says that the House of Commons expressed itself through a resolution, but that resolution is binding upon the government. In other words, when the resolution says the majority is clear, then the government is bound to go to the second step. At the second step, there is another resolution that is also binding on the government and then the government will negotiate.

I am not asking for an immediate opinion, because you might not have had time to look into this, but for the benefit of all of us around the table could you look into your opinion to see if that resolution is of such a legal nature comparable to a statute and, as such, could require the concurrence of the Senate because it is a legislative act or the nature of a legislative act and, as such, would be submitted to the concurrence of the two Houses and the Crown to be valid?

Mr. Magnet: I would be happy to do that, Senator Joyal.

Senator Joyal: Thank you.

The Chairman: Do you think you could communicate to the clerk when you have an opinion on that?

Mr. Magnet: I would be happy to do that. It would be my pleasure.

The Chairman: We thank you very much. This has been an extremely interesting session. Professor Magnet, and we are very grateful to you.

The committee adjourned.

La présidente: Je vous remercie.

Le sénateur Joyal: Selon l'article premier du projet de loi, la Chambre des communes détermine par une résolution si la question est claire, et cette résolution lie le gouvernement. Autrement dit, si la Chambre détermine, par résolution, qu'il y a une majorité claire, le gouvernement est tenu de passer à l'étape suivante. À cette seconde étape, il y a une autre résolution qui, elle aussi, s'impose au gouvernement, qui va alors être tenu de négocier.

Je ne vous demande pas une opinion immédiate car vous n'avez peut-être pas eu le temps de vous pencher sur la question, mais je vous demande, dans l'intérêt de nous tous, de réfléchir à la question de savoir si cette résolution est, juridiquement, analogue à une loi et si elle exigerait, par conséquent, l'accord du Sénat puisqu'il s'agirait d'un acte législatif ou analogue à un acte législatif qui, pour être valide, aurait à être adopté par les deux chambres et sanctionné par la Couronne?

M. Magnet: Sénateur Joyal, je le ferai très volontiers.

Le sénateur Joyal: Je vous remercie.

La présidente: Pourriez-vous transmettre votre avis sur ce point à notre greffière?

M. Magnet: Très volontiers.

La présidente: Nous vous remercions. Monsieur le professeur Magnet, tout cela a été du plus vif intérêt et nous vous en remercions.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canada West Foundation:

Mr. Roger Gibbins, President and Chief Executive Officer.

As an individual:

Joe Magnet, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

De la Canada West Foundation:

Roger Gibbins, président-directeur général.

À titre personnel:

Joe Magnet, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

JA1
YC2
- 2000
S71



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Monday, June 5, 2000

Le lundi 5 juin 2000

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Fourth and fifth meetings on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for
clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of
Canada in the Quebec Secession reference

Quatrième et cinquième réunions sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de
clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son
avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, P.C.
Furey	Nolin
Gill	Poulin
Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
Kenny	

** Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*June 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Poulin (*June 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Poulin substituted for that of the Honourable Senator Rompkey (*June 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*June 5, 2000*).

The name of the Honourable Senator Kroft substituted for that of the Honourable Senator Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (*June 5, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, c.p.
Furey	Nolin
Gill	Poulin
Hervieux-Payette, c.p.	Rivest
Kenny	

** Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Poulin substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 5 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool substitué à celui de l'honorable sénateur Poulin (*le 5 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Poulin substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey (*le 5 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Gill substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 5 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Kroft substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud (*Saint-Louis-de-Kent*) (*le 5 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 5, 2000

(5)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 2:06 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Kenny, Kinsella, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., and Nolin (11).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, Corbin, Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Prud'homme, P.C., and Taylor (7).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

As individuals:

Maurice Pinard, Professor Emeritus, Department of Sociology, McGill University;

Stephen G. Blair, lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Maurice Pinard made a statement and answered questions.

Stephen G. Blair made a statement and answered questions.

At 5:26 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 5, 2000

(6)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 7:10 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., and Nolin (12).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 5 juin 2000

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 14 h 06, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Kenny, Kinsella, Losier-Cool, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., et Nolin (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, Corbin, Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Prud'homme, c.p. et Taylor (7).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Maurice Pinard, professeur émérite, Département de sociologie, Université McGill;

Stephen G. Blair, avocat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1.*)

La présidente prononce un mot de bienvenue.

Maurice Pinard fait un exposé, puis répond aux questions.

Stephen G. Blair fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 26, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 5 juin 2000

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 19 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., et Nolin (12).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, Finestone, P.C., Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Pitfield, P.C., Prud'homme, P.C., Roche and Taylor (9).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

As individuals:

Peter Hogg, Dean, Osgoode Hall Law School;

Dr. Guy Lachapelle, Professor, Department of Political Science, Concordia University.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1*).

The Chair made an opening statement.

Peter Hogg made a statement and answered questions.

Dr. Guy Lachapelle made a statement and answered questions.

At 10:30 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, Finestone, c.p., Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Pitfield, c.p., Prud'homme, c.p., Roche et Taylor (9).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

M. Peter Hogg, doyen, Osgoode Hall Law School;

M. Guy Lachapelle, professeur, Département des sciences politiques, Université Concordia.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n^o 1*).

La présidente fait une déclaration.

M. Peter Hogg fait une déclaration et répond aux questions.

M. Guy Lachapelle fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 5, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the fourth meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I would like to welcome all of you, including our television audience, to our hearings.

Today we continue our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[*Translation*]

The bill was adopted by the House of Commons on March 15, 2000 and was read in the Senate for the first time on March 21. It was then read for a second time on May 18, which means that the Senate approved the principle of the bill. Bill C-20 was then referred to the special committee for in-depth consideration.

[*English*]

That consideration continues today with the appearances of Professor Maurice Pinard, Professor Emeritus, Department of Sociology, McGill University, who will be followed by Stephen Blair, a lawyer from Ottawa.

We will start with Professor Pinard, who will make an opening statement, followed by a question and answer period.

Later today, we shall be hearing testimony from Professor Peter Hogg, Dean of the Osgoode Hall Law School, and Dr. Guy Lachapelle of the Department of Political Science at Concordia University.

[*Translation*]

Once the committee will have heard all of the witnesses, the bill will move to clause-by-clause consideration. The committee will then report its decision to the Senate for its consideration.

Mr. Pinard, I thank you for appearing before the committee today. You may begin your presentation and then we will move on to questions.

[*English*]

Mr. Maurice Pinard, Professor Emeritus, Department of Sociology, McGill University: Honourable senators, I have provided my prepared brief in both French and English. I cannot possibly read it in its entirety in the short time allowed to me, but I will read some excerpts from it and summarize it in less than 15 minutes. After that, I will, of course, be open to questions.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 5 juin 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 14 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la quatrième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 débute maintenant. Je tiens à souhaiter à tous la bienvenue à nos audiences, notamment à nos téléspectateurs.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial qu'il pour en fasse une étude approfondie.

[*Traduction*]

Cette étude se poursuit aujourd'hui avec les témoignages de M. Maurice Pinard, professeur émérite, Département de sociologie, université McGill, qui sera suivi de Me Stephen Blair, d'Ottawa.

Nous allons commencer par M. Pinard, qui va faire une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions.

Nous entendrons plus tard le témoignage de M. Peter Hogg, doyen de la Faculté de droit Osgoode Hall, et de M. Guy Lachapelle, du Département de sciences politiques de l'université Concordia.

[*Français*]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. Le comité fera ensuite rapport de ses décisions au Sénat pour sa considération.

Monsieur Pinard, merci de comparaître devant le comité aujourd'hui. Vous pouvez commencer par votre présentation et ensuite, nous passerons à la période de questions.

[*Traduction*]

M. Maurice Pinard, professeur émérite, Département de sociologie, Université McGill: Honorables sénateurs, je vous ai remis un mémoire qui est en anglais et en français. Étant donné le peu de temps qui m'est imparti, je ne pourrai pas le lire intégralement, mais j'en lirai des passages et je le résumerai en moins de 15 minutes. Après quoi, bien sûr, je répondrai à vos questions.

I am pleased to be with you and I hope that my expertise can be of help in your deliberations.

There has long been a great deal of confusion among many voters regarding various aspects of the Parti Québécois' option. This confusion pertains specifically to, first, the meaning of the different terms used to refer to Quebec secession; second, the consequences entailed by each of them; third, the divisibility or indivisibility of the two components of the sovereignty partnership option; and fourth, the actual meaning of the 1995 referendum question itself.

I will go through each of these points in brief form.

[Translation]

First of all, there is confusion regarding the terms separation, independence and sovereignty. All these terms ultimately refer to the same phenomenon, Quebec's secession. However, as recently as the summer of 1999, no less than 46 per cent, almost half, of respondents to a CROP poll, stated that Quebec's sovereignty and Quebec independence meant something different. When sovereignty was compared with Quebec's separation 47 per cent saw it as something different.

And, therefore, the situation is not very different from what it was in 1980. It is thus not surprising that support for secession increases when questions featuring the term separation are used instead of the term independence, and more so when the term sovereignty is used. Support, basically, increases by 4 per cent when we go from separation to independence, and it increases by another 4 per cent when we move from independence to sovereignty, and yet all of these would signify Quebec's secession. The confusion is responsible in large part for the differences. Table 1 at the end of my paper contains more information on this topic.

Second, there is confusion as to the consequences that would stem from these terms. There are a lot of people who feel that it is not only a matter of different terminology, but of different options. If one understands what separation means, the same cannot be said for sovereignty. Several believed, for example, that it meant that political ties would be maintained with Canada. Thus, in a survey, 31 per cent of respondents — almost one in three — felt that a sovereign Quebec would still be part of Canada. And 14 per cent did not know. As well, 20 per cent felt that Quebecers would still be sending members of Parliament to Ottawa.

In light of the above confusion it is not surprising that in studies which were carried out results varied depending on the wording of the question on sovereignty. In an academic study, where we asked half the people whether they were for or against Quebec sovereignty and the other half whether they were for or against sovereignty, but specified that sovereignty would mean that Quebec would no longer be a part of Canada, support for the sovereignist option dropped between 2 and 8 per cent, and opposition increased between 4 and 17 per cent, based on these

Je suis heureux d'être des vôtres, et j'espère que ma compétence vous sera de quelque utilité dans vos délibérations.

Il y a longtemps que la confusion règne, chez plusieurs électeurs, concernant divers aspects de l'option du Parti québécois. Cette confusion porte en particulier, premièrement, sur la signification des différents termes utilisés pour se référer à la sécession du Québec; deuxièmement, sur les conséquences qui se rattachent à chacun; troisièmement, sur le caractère divisible ou indivisible des deux volets de l'option souveraineté-partenariat; et quatrièmement, sur la compréhension même de la question référendaire de 1995.

Je commenterai brièvement chacune de ces questions.

[Français]

Premièrement, il y a confusion sur les termes «séparation», «indépendance» et «souveraineté». Tous ces termes renvoient au même phénomène de la sécession du Québec. Pourtant, aussi récemment qu'à l'été de 1999, pas moins de 46 p. 100, tout près de la moitié des répondants dans un sondage CROP, disaient que la souveraineté du Québec et l'indépendance du Québec voulaient dire quelque chose de différent. Lorsque la comparaison portait non pas sur la souveraineté et l'indépendance, mais sur la souveraineté et la séparation du Québec, 47 p. 100 voyaient quelque chose de différent dans ces deux termes.

À cet égard, la situation n'est pas tellement différente de ce qu'elle était en 1980. Il n'est donc pas surprenant que l'appui à la sécession augmente lorsqu'on passe de questions utilisant le terme «séparation» à des questions utilisant le terme «indépendance», et de ces dernières à des questions utilisant le terme «souveraineté». L'appui, en gros, augmente de 4 p. 100 lorsqu'on passe de «séparation» à «indépendance» et il augmente encore de 4 p. 100 lorsqu'on passe d'«indépendance» à «souveraineté», et ce, pour la même option qui signifie la sécession du Québec. La confusion explique en partie ces différences. Le tableau 1 présenté en annexe pourra vous éclairer à ce sujet.

Deuxièmement, il y a confusion quant aux conséquences se rattachant à ces termes. Nombreux sont ceux pour qui il ne s'agit pas simplement de termes différents, mais d'options différentes. Si on comprend bien ce que signifie la séparation, on ne peut en dire autant de la souveraineté. Plusieurs croyaient par exemple qu'elle impliquait le maintien de liens politiques avec le Canada. Ainsi, dans un sondage, 31 p. 100 des répondants — pratiquement un répondant sur trois — croyaient qu'un Québec souverain ferait toujours partie du Canada. Et 14 p. 100 n'en savaient rien. De même, 20 p. 100 pensaient que les Québécois éliraient encore des députés au Parlement d'Ottawa.

Il n'est guère étonnant, devant la confusion que je viens d'évoquer, qu'on ait obtenu, dans les études qui ont été réalisées, des résultats qui variaient selon le libellé de la question portant sur la souveraineté. Dans une étude faite par des universitaires, où nous demandions à la moitié des gens s'ils étaient pour ou contre la souveraineté du Québec, et à l'autre moitié s'ils étaient pour ou contre la souveraineté, en précisant que la souveraineté signifiait que le Québec ne ferait plus partie du Canada, le soutien à l'option souverainiste chutait de 2 à 8 p. 100, et l'opposition

surveys, because this exercise was repeated on more than one occasion.

There are many who feel that not only sovereignty, but also independence, would include a partnership, although the questions that we mention here do not indicate support for sovereignty-association, but rather sovereignty alone. And this support is even higher.

As to sovereignty-association or sovereignty within a partnership, all we did by adding these terms was to increase the level of confusion. In 1980, a large number of people felt that after sovereignty-association, because of association, as in the case of sovereignty, Quebec would still remain a province of Canada.

Given this confusion it is not surprising that a September 99 CROP poll, dealing with the 1995 referendum on sovereignty-association, indicates that 31 per cent of respondents, namely close to a third, after having stated that they would vote Yes in answer to the Parti Québécois's question, stated that they would also answer Yes to a referendum question which stated: Do you want Quebec to remain a province of Canada? Since 1997, according to several surveys, the number of Yes votes in a referendum where this type of question would be asked represents a percentage of 66 to 77 per cent.

My third point is in regard to the divisible or indivisible nature of the two options of sovereignty-association. Support for sovereignty-association has always been conditional, in other words based on the certainty that economic association with Canada would be negotiated successfully. During the 1970s, half of the support for this option was based on the assurance of such an association while the other half was made up of unconditional supporters. Half of those who were in favour were in favour only as long as partnership was an element of the equation. Without this condition, they were no longer favourable to the option.

The wording of the questions, in surveys, does not usually mention this distinction, thus leading one to believe that the two aspects of the question are indivisible. If we merely ask people whether they are for sovereignty-association, for a lot of respondents, that would mean sovereignty where a partnership would exist.

The questions that I mentioned earlier, I put to individuals, for example: if you are unsure of a partnership, would you still be in favour of sovereignty-association? Or if you were not certain about a partnership, would you still be in favour? And we see that half of those who respond are no longer interested if there is no guaranteed partnership. So the wording of the questions, in surveys, implies that the two necessarily go together, that both would necessarily apply. However, the current position of the Parti Québécois, is that they are divisible, but several people do not know that. There could be sovereignty without partnership. Surveys carried out in 1995, during the course of the referendum,

augmentait de 4 à 17 p. 100, selon les sondages, car cet exercice a été répété à quelques reprises.

Nombreux sont ceux qui présument que non seulement la souveraineté, mais l'indépendance elle-même, se doublerait d'un partenariat, bien que les questions dont nous faisons état ici ne soient pas des mesures d'appui à la souveraineté-parténariat mais d'appui à la souveraineté simplement. Ce soutien est encore plus élevé.

Pour ce qui est de la souveraineté-association ou de la souveraineté-parténariat, nous n'avons fait, avec l'association ou avec le partenariat, qu'ajouter aux difficultés de compréhension de l'option. En 1980, nombreux étaient ceux qui croyaient qu'après la souveraineté-association, à cause même de l'association, comme dans le cas de la souveraineté toute simple, le Québec serait toujours une province du Canada.

Étant donné toute cette confusion, il n'est donc pas surprenant qu'un sondage CROP de septembre 1999, faisant référence au référendum de 1995 sur la souveraineté-association, révèle que 31 p. 100 des gens, soit à peu près le tiers, après avoir déclaré qu'ils voteraient Oui à la question du Parti québécois, aient déclaré en même temps à une autre question qu'ils voteraient aussi Oui dans un référendum demandant: voulez-vous que le Québec demeure une province du Canada? Depuis 1997, selon plusieurs sondages, les Oui à un référendum où nous poserions cette dernière question représenteraient un pourcentage se situant entre 66 p. 100 et 77 p. 100.

Mon troisième point concerne le caractère divisible ou indivisible des deux volets de l'option souveraineté-parténariat. Le soutien à la souveraineté-association a toujours été largement conditionnel, c'est-à-dire en fonction de la certitude qu'une association économique avec le Canada serait négocié avec succès. Au cours des années 1970, la moitié des appuis à l'option reposait sur l'assurance d'une telle association alors que l'autre moitié était constituée de partisans inconditionnels. La moitié de ceux qui étaient en faveur l'était à condition qu'il y ait un partenariat. Sans cette condition, ils n'étaient plus favorables à l'option.

Le libellé des questions, dans les sondages, ne comporte généralement aucune référence à cette distinction, laissant ainsi entendre que les deux volets de la proposition sont indivisibles. Si nous demandons simplement aux gens s'ils sont pour la souveraineté-parténariat, pour bien des répondants, cela implique la souveraineté où il existera un partenariat.

Les questions auxquelles j'ai fait référence précédemment, je les ai posées aux gens, par exemple: si vous n'étiez pas sûr du partenariat, seriez-vous toujours en faveur de la souveraineté-parténariat? Ou si vous n'étiez pas certain du partenariat, seriez-vous encore en faveur? Nous voyons que la moitié de ceux qui se prononcent laissent tomber s'ils ne sont pas assurés du partenariat. Alors le libellé des questions, dans les sondages, laisse entendre que c'est indivisible, qu'il y aura nécessairement les deux. Pourtant, la position du Parti québécois, maintenant, est qu'ils sont divisibles, mais plusieurs l'ignorent. Ils pourraient avoir la souveraineté sans le partenariat. Des sondages

indicated that only some 50 per cent of the electorate knew that the option was divisible.

Generally speaking, all these confusing elements worked in favour of the sovereignists in 1995, as was the case in 1980. In 1995, when we asked respondents if the referendum question had been the following: "Do you want Quebec to become a sovereign nation, no matter whether negotiations for economic and political association with the rest of Canada succeed or fail?", the proportion of people who intended to vote Yes, based on this last question which was generally asked after the official question, was lower by some 5 per cent on average than the results obtained with the official question. The knowledge that sovereignty was not conditional upon successful negotiation made the support for the Yes side drop by five points. This makes the close call on the Yes side a much more relative outcome.

According to our analyses, the ambivalent No voters — in other words people who would intend to vote No in a new referendum, but who say that they are favourable to sovereignty-association — when asked the following question: "Are you in favour of this option or not?" — there are always more people who are favourable to that than there are who would vote Yes in response to that particular option — and they were usually the most confused of all. However, it is an important group in the electorate in the decision that will lead to a winning or losing referendum. The same can be said of the soft Yes voters according to a CROP poll carried out for the Privy Council in the summer of 1999.

Some would say that it is not so much a matter of confusion as a matter of strategy when people say: I will vote Yes — I am in favour of remaining within Canada — since they feel that this would lead Ottawa to make concessions which would be shy of sovereignty proper.

There are people who vote strategically, there is no doubt about it. Some of you are probably aware of people who voted strategically during the previous referendums. Thus, amongst those who voted in 1995 who said they would vote Yes, 26 per cent of them said that it was and I quote:

[...] to bring about changes to the current system of federalism while maintaining Quebec in Canada.

That was the option that was being offered to them. These voters could also have been confused or voting strategically. However, our analyses suggest evidence of confusion even amongst some of the strategic voters.

Furthermore, where respondents state that if Quebec became a sovereign State, it would remain a province within Canada — see Table 2 on this topic — this response cannot in any way be interpreted as a strategic position. It says that a sovereign States implies that Quebec remains a province of Canada. That is not what I do or do not want, those are the facts. So this response cannot be interpreted as an expression of strategic voting. It simply indicates that people do not understand what a sovereign State means. Therefore it is not always possible to claim that what appears to be confusion is in actuality a strategy, as some analysts have suggested in defence of the sovereignist position.

effectués en 1995, lors du référendum, révélèrent qu'environ 50 p. 100 des électeurs seulement savaient que l'option était divisible.

En général, tous ces éléments de confusion ont joué en faveur des souverainistes, en 1995, tout comme cela avait été le cas en 1980. En 1995, lorsque nous demandions aux répondants s'il y avait un référendum avec la question suivante: «Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain, peu importe que les négociations d'associations économiques et politiques avec le reste du Canada réussissent ou échouent?», la proportion des intentions de vote en faveur du Oui, selon cette dernière question que nous posons généralement après la question officielle, était inférieure de 5 p. 100 en moyenne à celle obtenue avec la question officielle. Le fait de savoir que la souveraineté n'était pas conditionnelle à la réussite des négociations faisait chuter l'appui des Oui de cinq points. Tout cela rend donc plus relative la quasi-victoire du camp du Oui.

Selon nos analyses, les Non ambivalents — c'est-à-dire les électeurs ayant l'intention de voter Non à un nouveau référendum, mais se disant en même temps favorables à la souveraineté-partenariat — lorsque nous leur demandions: «êtes-vous favorable ou non à cette option?» — il y a toujours plus de gens qui sont favorables à cela qu'il y en qui disent qu'ils voteraient Oui à cette option — étaient de loin les électeurs les plus confus de tous. Pourtant, il s'agit d'un groupe charnière de l'électorat dans la décision qui mènerait à un référendum gagnant ou perdant. Il en va de même des Oui ambivalents, selon un sondage CROP effectué pour le Conseil Privé, à l'été 1999.

Certains prétendent qu'il ne s'agit pas tellement de confusion que de stratégie lorsque les gens disent: je vote Oui — je suis en faveur de demeurer dans le Canada —, présumant qu'il s'agirait de stratégies pour amener Ottawa à faire des concessions qui ne seraient pas la souveraineté elle-même.

Il y a des électeurs stratégiques, il n'y a pas de doute à ce sujet. Certains d'entre vous connaissez probablement des gens connus qui ont voté de façon stratégique lors des référendums précédents. Ainsi, parmi les électeurs qui, en 1995, disaient avoir l'intention de voter Oui, 26 p. 100 d'entre eux disaient que c'était, et je cite:

[...] pour amener des changements au fédéralisme actuel tout en gardant le Québec dans le Canada.

C'était l'option qui leur était proposée. Ces électeurs pourraient aussi bien avoir été des électeurs confus que des électeurs stratégiques. Pourtant, notre analyse suggère la présence de confusion même chez certains d'entre eux.

De plus, lorsqu'un répondant déclare que si le Québec devenait un État souverain, il demeurerait une province du Canada — voir le tableau 2 à ce sujet —, cette réponse ne peut d'aucune façon être interprétée comme l'expression d'une position stratégique. Elle nous dit qu'un État souverain implique que le Québec demeure une province du Canada. Ce n'est pas ce que je veux ou ne veux pas, ce sont les faits. Alors cette réponse ne peut pas être interprétée comme l'expression d'une position stratégique. Elle révèle tout le simplement que nous ne comprenons pas ce qu'est un État souverain. Il ne semble donc pas qu'il soit toujours possible de prétendre que ce qui apparaît comme de la confusion

Generally, based on analyses, there are a lot more voters who are confused than there are strategic voters, particularly amongst the less educated and the less politically aware.

My fourth and final point, very briefly, deals with the understanding of the 1995 question. Given the results, it is not surprising to see that on the eve of the 1995 referendum, only 46 per cent of individuals declared that the referendum question that had just been read to them during the course of the interview was very clear or quite clear. In fact, 53 per cent said the opposite, that it was rather ambiguous or very ambiguous. The same results hold for 1999: after having read the question, 36 per cent of respondents indicated that the question was clear and an even a larger number, 61 per cent, said that it was not. The majority therefore continued to believe that the referendum question of 1995 was not clear.

The Chairman: We will now move to questions.

Senator Lynch-Staunton: Professor, am I to conclude that you are against referendums?

Mr. Pinard: No, not at all.

Senator Lynch-Staunton: According to your analysis of referendums, the questions and the answers are not very clear.

Mr. Pinard: The responses are unclear where the questions are unclear.

Senator Lynch-Staunton: Are you saying that 95 per cent of the people eligible to vote do not know what is at stake? Whether the question is clear or not, you are saying that the people did not know what a Yes vote or a No vote meant.

Mr. Pinard: In the document I tried to demonstrate that a large majority of the people did not understand what they were voting about. And the percentage is even higher given that in these particular cases the questions were not straightforward.

One of my first studies in sociology dealt with referendums regarding water fluoridation in the United States. Very simply we could have asked: "Are you for or against fluoride in the drinking water of the municipality?" Hundreds of referendums are held in American cities on these types of issues. We could very easily have asked a question that people would not have understood, such as: "Would you be in favour or not of adding such and such a chemical formula for fluoride based on discussions held between such and such a municipality" as was the case with the 1995 question.

The first question, as to whether people were for or against fluoride in their drinking water, was clear. I am favourable to referendums dealing with clear questions and I can provide you with some examples.

Now I am not saying that 100 per cent of the people who would vote would understand. However, what I am saying is that in any vote, in any democracy, in any bureaucratic system, people who are not well informed will vote for the wrong option, just the

n'est en réalité que de la stratégie, comme plusieurs analystes l'ont suggéré, défendant la position souverainiste.

En somme, selon nos analyses, il y a beaucoup plus d'électeurs confus que d'électeurs stratégiques, particulièrement dans les classes moins scolarisées et surtout moins politisées.

Mon quatrième et dernier point, très brièvement, concerne la compréhension de la question de 1995. Étant donné tous ces résultats, il n'est pas surprenant de constater qu'à la veille du référendum de 1995, seulement 46 p. 100 des personnes interrogées aient déclaré que la question référendaire que nous venions de leur lire au moment de l'entrevue était très claire ou assez claire. En fait, 53 p. 100 disaient, au contraire, qu'elle était plutôt ambiguë ou très ambiguë. Mêmes résultats en 1999: après avoir lu cette question, 36 p. 100 des personnes interrogées ont répondu qu'elle était claire, et encore un plus grand nombre, 61 p. 100, ont répondu qu'elle ne l'était pas. La majorité continue donc de penser que la question référendaire de 1995 n'était pas claire.

La présidente: Nous allons maintenant passer à la période des questions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Professeur, dois-je conclure que vous êtes contre les référendums?

M. Pinard: Non, pas du tout.

Le sénateur Lynch-Staunton: Selon votre analyse des référendums, les questions et les réponses ne sont pas claires.

M. Pinard: Les réponses ne sont pas claires lorsque les questions ne le sont pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dites-vous que 95 p. 100 de la population éligible à voter l'a fait en ne connaissant pas les enjeux? Que la question soit claire ou pas, vous dites que la population ne savait pas ce que signifiait un Oui et ce que signifiait un Non.

M. Pinard: Dans le document, j'ai essayé de démontrer qu'une très forte proportion de la population ne comprend pas bien ce sur quoi elle a voté. Le pourcentage est d'autant plus élevé que dans ces cas particuliers, les questions n'étaient pas simples.

Une de mes premières études en sociologie portait sur les référendums sur la fluoration de l'eau potable aux États-Unis. Très simplement, on peut demander: «Êtes-vous pour ou contre la fluoration de l'eau potable dans votre municipalité?» Des centaines de référendums se sont tenus dans des villes américaines sur ces questions. On aurait très bien pu poser une question que les gens n'auraient pas comprise, telle que: «Êtes-vous en faveur ou non d'ajouter — telle formule chimique du fluor — suite aux discussions tenues entre — telle et telle municipalité», tout comme le faisait la question de 1995.

La première question de savoir si les gens sont pour ou contre la fluorisation est une question claire. Je suis favorable à des référendums portant sur des questions claires et je peux vous en suggérer des exemples.

Je ne dis pas que 100 p. 100 des gens qui iraient voter comprendraient. Toutefois, je dis que dans tout vote, dans toute démocratie et dans tout système bureaucratique, des gens peu informés vont voter en pensant tout le contraire de ce sur quoi ils

opposite of what they favour, they will be mistaken. There are ways to make things very clear and afterwards, democracy is served. What we want is the best of all systems.

People can, to a large extent, not understand. It is more serious when the referendum is dealing with something which is more or less irreversible, as in the case of secession, the fluoridation of drinking water, or in the context of an election.

Very often, people do not quite understand the platform and the objects of a political party. Some even go so far as to suggest that the right to vote should only be given to the best-educated, and the best informed. I am sure you have heard that type of thing before, and I am against it. Everyone should be able to vote, and what remains, under the circumstances, is a better democratic system.

Senator Lynch-Staunton: Would you agree that the true question should be included in Bill C-20 so that people would know what the question is, if and when it was ever to be put? Do you think that they should answer?

Mr. Pinard: I do not think that the question should be included in the bill. If I was a member of the National Assembly in Quebec and I was asked a certain number of questions about Bill 99, I would say that in that case it would probably be desirable. However, I do not think that it is up to the federal government, up to the Senate or to the House of Commons, to dictate the question. That is not the object of this legislation, and the question should not be introduced into the bill, because the question could suggest elements which should not be there.

Senator Lynch-Staunton: The object of Bill C-20 is to allow the House of Commons to decide whether the question is clear or not. Do you feel that the House of Commons should have the right to tell the Legislative Assembly of Quebec that the question could be subject to a veto by the House of Commons?

Mr. Pinard: I do not believe so. The House of Commons cannot say that Quebec cannot hold a referendum with such and such a question. The House of Commons may say, "We will decide how to act based upon how we feel about the question. You can hold the referendum using this question, but it shall be on your head. We are not going to impose a question upon you, we will not prevent you from holding a referendum using this question, but the bill states that if this question is used, we will decide how we will proceed later on."

Senator Lynch-Staunton: In your expertise with referendums, have you examples of referendums in Canada where both the question and the answers were clear?

Mr. Pinard: I should have expected that question.

Senator Lynch-Staunton: I have given a great deal of thought to public surveys regarding the right to sell alcohol, especially that of 1942, with the question of conscription. The question was the following:

votent, ils se trompent. Il y a moyen de rendre les choses extrêmement claires et après, c'est la démocratie. Ce qu'on veut, c'est le meilleur des systèmes.

Les gens peuvent, en grande partie, ne pas comprendre. C'est plus grave lorsque le référendum porte sur quelque chose qui est plus ou moins irréversible, comme dans le cas de la sécession, de la fluorisation de l'eau potable, ou dans celui d'une élection.

Très souvent, les gens comprennent mal le programme et les buts d'un parti politique. Certains suggèrent même de restreindre le vote aux gens les mieux informés, les plus instruits. Vous avez sûrement déjà entendu de tels propos, et je suis contre cela. Tout le monde devrait pouvoir voter, et ce qui reste, dans les circonstances, c'est le meilleur système démocratique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Seriez-vous d'accord à ce que la vraie question soit incluse dans le projet de loi C-20 afin que les gens la connaissent, si l'opportunité devait se présenter? Croyez-vous qu'ils devraient répondre?

M. Pinard: Je ne crois pas que la question devrait être introduite dans ce projet de loi. Si j'étais à l'Assemblée nationale à Québec et qu'on me posait certaines questions à propos de la loi 99, je vous répondrais que ce serait probablement souhaitable. Par contre, je ne pense pas que c'est au gouvernement fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes, de dicter la question. Ce n'est pas le but de cette loi, et la question ne devrait pas être introduite dans le projet de loi, car la question suggère des choses qui ne devraient pas y être.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le but du projet de loi C-20 est de permettre à la Chambre des communes de décider si la question est claire ou non. Croyez-vous que la Chambre des communes devrait avoir le droit de dire à l'Assemblée législative du Québec que la question pourrait être sujette à un veto de la Chambre des communes?

M. Pinard: Je ne crois pas. La Chambre des communes ne peut pas dire que le Québec n'a pas le droit de tenir un référendum avec cette question. La Chambre des communes pourrait dire: «Notre action sera dictée par ce que nous pensons de la question. Vous pouvez tenir le référendum avec cette question, mais vous en tirerez les conséquences. Nous ne vous imposerons pas une question, nous ne vous empêcherons pas de tenir un référendum avec cette question, mais le projet de loi dit bien que si cette question est utilisée, nous déciderons de ce que nous ferons par la suite.»

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans votre expertise sur les référendums, avez-vous des exemples de référendums au Canada où la question et les réponses étaient claires?

M. Pinard: J'aurais dû me préparer pour cette question.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai beaucoup réfléchi aux sondages publics sur le droit de vente d'alcool, surtout celui de 1942 avec la question sur la conscription. La question était celle-ci:

[English]

Are you in favour of releasing the government from any obligation arising out of any past commitment restricting the methods of raising men for military service?

[Translation]

Was that a clear question?

Mr. Pinard: I would have liked to see something clearer.

Senator Lynch-Staunton: Do you agree with the fact that the responses were clear? Even if the question may be confusing and subject to all sorts of interpretations, the answers, in the long run, are very clear. That is my opinion.

Mr. Pinard: Had I taken part in discussions on this question, I would have liked it to be clearer. We were dealing with a vote for or against conscription.

Senator Lynch-Staunton: Exactly.

Mr. Pinard: But in this case, if you are asking a question regarding secession, the question may not be clear, but everybody understands that we are dealing with secession. The brief that I have just put before you indicates that a lot of people did not think that it was a matter of secession. That is very serious.

[English]

Senator Kroft: I have two questions.

Not to try to oversimplify what is, obviously, work that does not lend itself to simplicity, is it fair to say, as a very broad generalization, that, in your view, the closer one gets to a clear question on the matter of secession in Quebec, a question equivalent to, "Do you wish Quebec to be a separate country?" or something to that effect, the more likely there is to be a "no" answer?

Mr. Pinard: Definitely. Table 1 at the end of the document shows that, in 1999, for example, when the question incorporated the word "separation," or the phrase "complete independence of Quebec," the proportion in favour of that or who would vote "yes" to that was 31 per cent; the proportion who would vote "no" was 62 per cent; and the proportion undecided was 7 per cent. The clearer the question, the smaller the proportion who say "I am not sure," or "I do not know." It drops to 7 per cent. Less than one third, 31 per cent, would vote "yes" for that question. That 31 per cent held in 1998, 1999 and, so far as I know, since we have had very few polls asking that type of question, it holds now.

Do not forget that for that question, in 1990, at the time of the Meech Lake failure, the proportion was 42 per cent "yes" and 50 per cent "no". It was pretty close at the time of the failure of Meech. Sovereignist support and secession support was very high. It is no longer at 42 per cent. It is now at 31 per cent.

Senator Kroft: Are you saying that there is a purpose in clarity then?

Mr. Pinard: There is no doubt about that.

[Traduction]

Acceptez-vous de libérer le gouvernement de toute obligation émanant de tout engagement qu'il aurait pris par le passé limitant les méthodes de recrutement pour le service militaire?

[Français]

Était-ce une question claire?

M. Pinard: J'aurais aimé quelque chose de plus clair.

Le sénateur Lynch-Staunton: Êtes-vous d'accord avec le fait que les réponses étaient claires? Même si la question peut être confuse et sujette à toutes sortes d'interprétations, les réponses, à la longue, sont très claires. C'est mon opinion.

M. Pinard: Si j'avais eu à discuter de cette question, je l'aurais souhaitée plus claire. C'était un vote contre ou en faveur de la conscription.

Le sénateur Lynch-Staunton: Exactement.

M. Pinard: Dans ce cas-ci, si vous posez une question sur la sécession, la question n'est pas claire, mais tout le monde comprend que c'est la sécession. Le mémoire que je viens de vous soumettre, c'est que beaucoup de gens ne pensaient pas qu'il s'agissait de sécession. Cela est très grave.

[Traduction]

Le sénateur Kroft: J'ai deux questions.

Sans chercher à trop simplifier ce qui est de toute évidence un travail qui ne se prête pas à la simplicité, est-il juste de dire, et je généralise beaucoup, qu'à votre avis, plus l'on se rapproche d'une question claire sur la question de la sécession au Québec, une question semblable à: «Souhaitez-vous que le Québec forme un pays distinct?» ou quelque chose de ce genre, plus un «non» est probable?

M. Pinard: Absolument. Le tableau à la fin de mon texte montre qu'en 1999, par exemple, lorsqu'on a incorporé dans la question le mot «séparation» ou l'expression «indépendance complète du Québec», la proportion de ceux qui étaient en faveur ou qui voteraient «oui» à cette question était de 31 p. 100; la proportion de ceux qui voteraient «non» était de 62 p. 100; et la proportion d'indécis était de 7 p. 100. Plus la question est claire, moins il y a de gens qui disent: «Je n'en suis pas sûr», ou «Je ne sais pas». Ce nombre chute à 7 p. 100. Moins du tiers, 31 p. 100, voterait «oui» à cette question. Ce 31 p. 100 s'est maintenu en 1998, 1999, et, pour autant que je sache, étant donné que nous avons eu très peu de sondages où l'on posait ce genre de question, cela se maintient maintenant.

N'oubliez pas que pour cette question, en 1990, à l'époque de l'échec de l'Accord du lac Meech, la proportion était de 42 p. 100 «oui» et de 50 p. 100 «non». C'était très serré à l'époque de l'échec de l'Accord du lac Meech. Le soutien à la souveraineté et à la sécession était très élevé. Ce n'est plus 42 p. 100. C'est maintenant 31 p. 100.

Le sénateur Kroft: Dites-vous alors que la clarté est utile?

M. Pinard: Cela ne fait aucun doute.

Senator Kroft: My second question will draw you a little more into a subjective area, but I believe that is appropriate in view of your expertise.

To what extent do you think the procedure under Bill C-20, in which Parliament, or some portion of it, would exercise a view on the clarity of a question, might have an impact on the outcome or the dynamic of a referendum being held subsequent to the expression of that view?

Mr. Pinard: I think this would lead people who are ambivalent, confused, and who do not know what it means exactly to realize that association, for one thing, is far from certain, because the federal government would be saying that even negotiation concerning secession itself would not take place. That would give rise to some confusion, as there is already, concerning the Supreme Court opinion as to whether the federal government would be obliged to negotiate after a vote of "yes" to a clear question with a clear majority. The Supreme Court said that the Government of Canada would have to negotiate, but negotiate what?

If I understand the opinion clearly, they would have to negotiate secession in its various aspects. In my mind, there is nothing in the bill which says that the federal government would have to negotiate the partnership. In that case, you would then have the population realizing, not only that they are not ready to negotiate the partnership after a yes vote to the question, but that they are not even ready to negotiate secession itself. Thus, people might say, "Well, we better be careful as to where we are going."

The opinion in Quebec is extremely optimistic about association after a yes vote. They are optimistic because they think mainly of economic association which, for a long time, was the only aspect dealt with. Economic association is obvious to them. When you interview people in non-structured ways, they will tell you that it is in their interest to sell to us and for us to sell to them. They will tell you that they want to continue selling to Ontario, and that Ontario will want to continue selling to them. The answer to that question would obviously be "yes." However, that is not an economic association that goes very far. It does not address the problem of customs or money. It does not deal with all the other issues that would be involved in an association which might not take place, let alone a political partnership after that.

The clarity which the federal government would require would, possibly, open the eyes of many people so that they would recognize what was going on with the last question. Even that would not solve the problem, which is why the federal government said, "We will not enter into that." Basically, I agree with that.

[Translation]

Senator Beaudoin: At the outset, I completely agree with you that, if there is ever another referendum, the question has to be clear. Everyone is hoping that this will be so. The problem lies in the fact that the first article of the Parti Québécois platform talks about sovereignty-association. Chances are, if we base ourselves

Le sénateur Kroft: Ma deuxième question vous fera entrer un peu plus dans un domaine subjectif, mais je crois qu'elle est indiquée, étant donné votre compétence.

Dans quelle mesure croyez-vous que la procédure que prévoit le projet de loi C-20, selon laquelle le Parlement, ou une partie de celui-ci, ferait connaître son avis sur la clarté de la question, pourrait avoir un effet sur l'issue ou la dynamique d'un référendum qui aurait lieu après que cet avis aurait été exprimé?

M. Pinard: À mon avis, il en résulterait que les personnes qui sont ambivalentes, confuses, et qui ne savent pas ce que tout cela veut dire exactement, comprendront que l'association, entre autres choses, est loin d'être certaine, parce que le gouvernement fédéral dirait alors que même la négociation concernant la sécession elle-même n'aurait pas lieu. Cela causerait une certaine confusion, comme il y en a déjà, concernant l'avis de la Cour suprême sur la question de savoir si le gouvernement fédéral serait obligé de négocier après un «oui» à une question claire avec une majorité claire. La Cour suprême a dit que le gouvernement du Canada devrait négocier, mais négocier quoi?

Si je comprends bien l'avis de la Cour suprême, le gouvernement fédéral devrait négocier les divers aspects de la sécession. Dans mon esprit, il n'y a rien dans le projet de loi qui dit que le gouvernement fédéral devrait négocier un partenariat. Auquel cas la population comprendrait alors que non seulement le gouvernement fédéral n'est pas prêt à négocier le partenariat après un «oui» à la question, mais qu'il ne serait même pas disposé à négocier la sécession elle-même. Ainsi les gens diraient: «Eh bien, nous avons intérêt à être prudents dans notre réponse.»

L'opinion publique est extrêmement optimiste à propos de l'association qui suivrait un «oui». Elle est optimiste parce qu'elle songe essentiellement à une association économique qui a été le seul aspect dont il a été question pendant longtemps. L'association économique ne fait pas de doute pour elle. Lorsqu'on interroge les gens dans un cadre qui n'est pas structuré, ils vous disent qu'il est dans leur intérêt de nous vendre à nous et dans notre intérêt à nous de vendre à eux. Ils vous disent qu'ils veulent continuer à vendre à l'Ontario, et que l'Ontario voudra continuer de vendre au Québec. La réponse à cette question serait évidemment un «oui». Cependant, ce n'est pas une association économique qui va très loin. On ne pose pas ici le problème des douanes ou de la monnaie. Il n'est pas du tout question des autres problèmes qui interviendraient dans une association, laquelle ne se ferait peut-être pas, et un partenariat politique encore moins après cela.

La clarté que le gouvernement fédéral exigerait aurait peut-être pour effet d'ouvrir les yeux de plusieurs personnes, de telle sorte qu'elles verraient les effets de la dernière question. Mais même cela ne réglerait pas le problème, et c'est la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a dit: «Nous ne concluons aucun accord de ce genre.» Essentiellement, je suis d'accord avec cela.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: D'entrée de jeux, je suis tout à fait d'accord que, si jamais il y a un référendum, la question doit être claire. Tout le monde le souhaite. La difficulté c'est que l'article premier du programme du Parti québécois est pour la souveraineté-association. Les chances sont, si on se fie aux deux

on the first two referendums, that the question will not be clear and it will be something like this: are you in favour of sovereignty-association? The bill is quite clear on this point, the government gives the order not to negotiate. Two things will follow; if I have understood Bill C-20 correctly, the referendum vote will not have taken place yet. The federal government can step in and say yes or no to the question and rule on the clarity of the question when the referendum is before the provincial legislative assembly.

We must never forget the fact that, when all is said and done, these negotiations cannot take place unless the Constitution is amended. Some witnesses have discussed this matter with us. We will discuss the matter today, Thursday and next Monday, but we must never forget that there are two phases.

How will the people of Quebec react if the federal government were to intervene and say: The question is not clear, we are not negotiating. The referendum takes place and there is quite a significant majority; the federalists in Quebec — after all, there are quite a few of them — will be divided. Will they participate in this debate? We are not negotiating, but they will give their views on the question all the same. What kind of results will we wind up with in the end? If the answer is yes, things will continue, and if it is no, every thing comes to a halt. If we say yes, the question is clear, the referendum will be held. Second, there is the question of a clear majority. There are, therefore, two issues: a clear question and a clear majority. If we were to say that the question was not clear initially, and that we would not be negotiating, the referendum would take place all the same — if I am understanding this bill correctly — and obviously, we would not take the results into account. How would our actions translate in the polls?

Mr. Pinard: And in the vote!

Senator Beaudoin: Yes. Imagine, after 20 days, the federal government says no.

Senator Prud'homme: The federal government will say no.

Senator Beaudoin: The government will say no if there are two questions in one. If there is only one question, the government will say that the question is clear, but I fear that it will not be clear and that it will be a double question. The question will be as follows: Are you in favour of sovereignty-association? At that point, the federal government will say no, we are not negotiating. The vote will be held after. What influence will the No have at that point? I am not talking about the legal situation, I know full well what is going to happen.

Mr. Pinard: What influence will the No have on the referendum?

Senator Beaudoin: The no from the federal government at the time of the referendum.

Senator Corbin: Your question is not clear.

Senator Beaudoin: The federal government comes out and says that the question is not clear and that it is a double question. I took an example that could easily be used if there were a majority

premiers référendums, que la question ne soit pas très claire, et que cela soit quelque chose comme: êtes-vous favorable à la souveraineté-association? Le projet de loi sur ce point est assez clair, un ordre est donné au gouvernement de ne pas négocier. Deux choses suivront cela: le vote au référendum donc, si j'ai bien compris, le projet de loi C-20 ne sera pas encore pris. C'est au moment où la législature traite du référendum que l'autorité fédérale est habilitée à dire oui ou non à une question et à se prononcer sur la clarté de la question.

Il ne faut jamais oublier qu'à la fin de tout, si ces négociations ont lieu, un amendement constitutionnel doit prendre place. Certains auteurs nous en ont parlé. Nous allons en discuter aujourd'hui, jeudi et lundi prochains, mais il ne faut pas oublier qu'il y a deux phases.

Quel sera la réaction des gens au Québec si le gouvernement fédéral intervient et dit: la question n'est pas claire, on ne négocie pas. Le référendum a lieu et il y a une majorité assez importante; les fédéralistes au Québec — il y en a tout de même un bon nombre — seront divisés. Participeront-ils à ce débat? On ne négocie pas, mais ils se prononceront quand même sur la question. À quel sorte de résultats allons-nous aboutir à la fin? Si c'est oui, cela continue, si c'est non, tout arrête. Si on dit oui la question est claire, le référendum est tenu. Dans un deuxième temps, est-ce qu'il y a une majorité claire? Mais il y a deux temps: question claire et majorité claire. Si on dit: non la question n'est pas claire, dans le premier temps, on ne négocie pas. Le référendum aura lieu quand même — si je lis bien ce projet de loi — et évidemment, on n'en tiendra pas compte. Quels seront les résultats pratiques de cela dans les sondages?

M. Pinard: Et dans le vote!

Le sénateur Beaudoin: Oui. Imaginez, au bout de 20 jours, le gouvernement fédéral dit non.

Le sénateur Prud'homme: Ils vont dire non.

Le sénateur Beaudoin: Ils diront non s'il y a deux questions en une. S'il n'y a qu'une seule question, ils diront que la question est claire, mais ma crainte c'est qu'elle ne soit pas claire et double. Ils diront: êtes-vous favorable à la souveraineté-association? À ce moment-là, le gouvernement fédéral dira non, on ne négocie pas. Le vote est tenu après. Quelle influence le Non a-t-il à ce moment-là? Je ne parle pas légalement, je sais bien ce qui va arriver.

M. Pinard: Quelle influence aura le Non au référendum?

Le sénateur Beaudoin: Le non du fédéral au moment du référendum.

Le sénateur Corbin: Votre question n'est pas claire.

Le sénateur Beaudoin: Le gouvernement fédéral dit que la question n'est pas claire et qu'elle est double. J'ai pris un exemple qui pourrait fort bien arriver s'il y a une majorité pour cela. Ils

for it. The federal government will say no, we are not negotiating. Quebecers will not yet have voted. What impact will this have on the way they vote?

Mr. Pinard: This will result in more intense polarization.

Senator Beaudoin: Will that improve the situation?

Mr. Pinard: It will improve the situation in that the die-hard sovereignists will be angered, will become even more convinced than ever to vote YES and will continue to vote Yes. The people in the No camp will gladly make this decision, with support for their position, and they will continue to vote No. The crucial group is the one I referred to earlier, the group that is ambivalent about voting No. A small percentage of these people may say perhaps: I was reluctant in the past, but now I am going to vote Yes. And they will vote Yes. However, I do think that most of them will gain a bit more insight into the scope of the question and they will vote No in the end. Your question is hypothetical and, based on my knowledge of Quebec public opinion, I am providing you with a hypothetical answer. There will be more extreme polarization because many of the voters are afraid. People are saying: they are afraid of Quebec, afraid of the economic consequences. There are still people in Quebec today who are afraid of secession.

[English]

The end result of this calculation implies that more will tilt to the "no" side than to the "yes" side in that situation.

[Translation]

Senator Beaudoin: That is your opinion?

Mr. Pinard: Yes.

Senator Nolin: In table number 1, you refer to a 1995 poll. Could you specify the date of this poll?

Mr. Pinard: This is not a poll, this is an average of 11 polls. In 1995, 37 per cent said that they would be voting Yes to separation. The number of polls is shown between the parentheses in the third part of the table, along with the "DO NOT KNOW," on page 2. There were four polls on independence in 1995. Everyone was asking questions, particularly about sovereignty. This was Mr. Parizeau's opinion before sovereignty-partnership. Twenty-two polls were conducted up until April 1995. These figures represent the average of these polls.

Senator Nolin: The closer we get to the date of the referendum, the less incomprehension, ambivalence and confusion we have. How do you explain this situation in sociological terms?

Mr. Pinard: That is not very difficult to explain. What happens is that the closer we get to the referendum, the people start paying attention. Earlier, mention was made of the fact that approximately 93 per cent of the people voted in 1995. This happened for a reason! More and more people started saying that this was very important and they got involved. Instead of talking about hockey or baseball, people started talking more and more about this issue. At work, at home, with their friends, they started listening to what people were saying and they became better informed.

vont dire non, on ne négocie pas. Les Québécois n'ont pas encore voté. Quelle influence cela aura-t-il sur leur vote?

M. Pinard: Cela donnera lieu à une polarisation plus intense.

Le sénateur Beaudoin: Cela améliore-t-il la situation?

M. Pinard: Cela améliore la situation dans le sens où les souverainistes convaincus seront en maudit, deviendront plus convaincus que jamais de voter Oui et continueront de voter Oui. Les gens du côté du Non prendront cette décision avec plaisir, avec un appui à leur position et continueront de voter Non. Le groupe crucial, c'est le groupe des non ambivalents dont j'ai parlé tout à l'heure. Un petit pourcentage de ces gens diront peut-être: j'hésitais, mais maintenant je vote Oui. Et ils voteront Oui. Mais je pense que le plus grand nombre d'entre eux finiront par comprendre un peu mieux ce qui est visé par la question, et ils finiront par voter Non. Votre question est hypothétique et selon ma connaissance de l'opinion publique québécoise, je vous réponds de façon hypothétique. Il y aurait une polarisation plus extrême du fait qu'un grand nombre d'électeurs sont craintifs. Les gens disaient: peur du Québec, peur des conséquences économiques. Il y a encore aujourd'hui au Québec une crainte vis-à-vis la sécession.

[Traduction]

Le résultat final de ce calcul donne à entendre que dans une telle situation plus de gens inclineraient à voter «non» que «oui».

[Français]

Le sénateur Beaudoin: C'est votre opinion?

M. Pinard: Oui.

Le sénateur Nolin: Dans le tableau numéro 1, vous faites référence à un sondage de 1995. Pouvez-vous nous préciser quelle est la date de ce sondage?

M. Pinard: Ce n'est pas un sondage, c'est une moyenne de 11 sondages. Pour 1995, 37 p. 100 disent qu'ils voteraient Oui à la séparation. Le nombre de sondages est donné entre parenthèses dans la troisième partie du tableau avec les «NE SAIT PAS», à la page 2. En 1995, il y a quatre sondages sur l'indépendance. Tout le monde posait des questions, surtout sur la souveraineté. C'était l'option de M. Parizeau avant la souveraineté-partenariat. Jusqu'en avril 1995, il y a eu 22 sondages. Ces chiffres représentent la moyenne de ces sondages.

Le sénateur Nolin: Plus on se rapproche d'une échéance référendaire, moins il y a d'incompréhension, d'ambivalence et de confusion. Comment expliquez-vous cela sociologiquement?

M. Pinard: Ce n'est pas très difficile à expliquer. Ce qui se produit, c'est qu'à mesure qu'on se rapproche du référendum, les gens commencent à porter attention. On a mentionné tantôt qu'environ 93 p. cent ont voté en 1995. Ce n'est pas pour rien! De plus en plus, les gens se sont dit que cela était très important et ils se sont impliqués. De plus en plus, au lieu de parler de hockey ou de baseball, ils se sont mis à parler de cette question. Au travail, à la maison, avec leurs amis, ils se sont mis à écouter ce que les gens disaient et ils sont devenus mieux informés.

This document, or if it is not in this document it is in the book I published with Vincent Lemieux and Robert Bernier on unfinished business in Quebec, contains some chapters that deal with the referendum. I clearly show that confusion decreased tremendously during the referendum period. However, 15 to 20 per cent of the people were still confused. I'm quoting these figures from memory, but I think that these figures are found in this document. In addition, 10 to 15 per cent said that they did not know the answer when asked whether or not Quebec was going to remain a province. We no longer had a situation where 33 per cent or 35 per cent said that Quebec was going to remain a province. At that point, 15 per cent thought that we would remain a province and 10 per cent said that they did not know. Thirty percent still did not know the answer. There is a good reason for this. In the case of sovereignty, we no longer belong to Canada in legal, constitutional or other terms. The reason for that is that people are paying more and more attention to the question. Some people always pay attention — people like me because I have been doing research on the issue for 30 years — and others because they are politicians and they give the matter greater thought. However, a lot of people do not think about this issue very often. Currently in Quebec, there are a lot of people who do not want to think about it and they do not want us to talk to them about it. There is, therefore, less interest in the issue, but it has not disappeared.

If you look at line 95, the table shows hardly any difference in the proportion of people who would vote Yes. Thirty-seven per cent were for separation and 38 per cent were for independence.

Senator Nolin: A difference of two points.

Mr. Pinard: There is hardly any difference. Support for sovereignty is dropping and it is now on the same level as support for separation. People are coming to the realization, more and more, that sovereignty means separation. Note that this talked about sovereignty, not sovereignty-partnership. It was not for nothing that, in April, when facing the figures, the Parti Québécois — pressured by Mr. Bouchard, and with a still reluctant Mr. Parizeau — came out and said that it could not be a matter of just sovereignty, and was soundly beaten. We have to go back to sovereignty, not just sovereignty-association but sovereignty-partnership.

Senator Nolin: You have just given me the introduction to my second question. Let us look at the results at the end of the debate on the issue, namely, at the end of September 1995. The CRÉATEC poll, conducted at the end of September, showed that we were ahead by 13.4 per cent. That was a breakdown of three quarters/one quarter of undecided.

Mr. Pinard: Was that with the new question?

Senator Nolin: This is the question that will be presented to the Quebecers at the time of the referendum. From then on, all we can see, from both the public and internal polls, is a decrease that became especially noticeable on the 7th, the date where Mr. Bouchard was finally identified as the negotiator.

Dans ce document-ci, sinon dans le volume que j'ai publié avec Vincent Lemieux et Robert Bernier sur le combat inachevé au Québec, il y a des chapitres qui portent sur le référendum. Je montre clairement que la confusion a diminué énormément durant la période référendaire. Cependant, 15 à 20 p. 100 des gens étaient encore confus. Je cite ces chiffres de mémoire, mais je crois qu'ils se retrouvent dans ce document. Aussi, 10 à 15 p. 100 disaient ne pas connaître la réponse quand on leur demandait si on allait rester une province. Ce n'était plus 33 p. 100 ou 35 p. 100 qui disaient qu'on allait demeurer une province, mais 15 p. 100 qui pensaient qu'on resterait une province et 10 p. 100 qui ne le savaient pas. Il en restait encore 30 p. 100 qui ne savaient pas encore la réponse. À cela, il n'y a qu'une bonne réponse. Avec la souveraineté, on n'appartient plus au Canada de façon juridique, constitutionnelle, et cetera. La raison pour cela, c'est que les gens portent de plus en plus attention à la question. Il y a des gens qui y portent toujours attention, — comme moi parce que je fais des recherches là-dessus depuis 30 ans — d'autres parce qu'ils sont politiciens et qu'ils y pensent souvent. Cependant, il y a plein de gens qui n'y pensent pas souvent. Actuellement au Québec, il y a plein de gens qui ne veulent pas y penser et qui ne veulent pas qu'on leur en parle. Alors cela diminue, mais cela n'est pas disparu.

Si vous prenez la ligne 95, il n'y avait presque plus de différence dans le tableau lorsqu'on parle de la proportion qui voterait Oui. À la séparation c'est 37 p. 100 et à l'indépendance, c'est 38 p. 100.

Le sénateur Nolin: Il y a un écart de deux points.

M. Pinard: Il n'y a presque plus de différence. C'est l'appui à la souveraineté qui baisse et il vient rejoindre l'appui à la séparation. De plus en plus, les gens comprennent que la souveraineté, c'était la séparation. Remarquez bien que c'était la souveraineté, ce n'était pas la souveraineté-partenariat. Ce n'est pas pour rien qu'en avril, devant de tels chiffres, le Parti québécois — sous les pressions de M. Bouchard, et avec M. Parizeau qui résistait quand même — a dit que cela ne peut pas être la souveraineté tout court, et se fait écraser magistralement. Il faut qu'on retourne à la souveraineté non seulement à la souveraineté-association, mais à la souveraineté-partenariat.

Le sénateur Nolin: Vous me donnez l'introduction à ma deuxième question. Regardons les résultats à la fin du débat sur la question, donc à la fin de septembre 1995. Le sondage CRÉATEC, à la fin de septembre, nous donnait une avance de 13,4 p. 100. C'était une répartition trois quarts / un quart des indécis.

M. Pinard: C'est avec la nouvelle question, cela?

Le sénateur Nolin: C'est la question qui sera présentée aux Québécois lors du référendum. À partir de ce moment, tout ce qu'on voit, tant dans les sondages publics que dans les sondages internes, c'est une diminution surtout accentuée à partir du 7, qui est la date où M. Bouchard est finalement identifié comme le négociateur.

A series of polls conducted in 1995 show less confusion. Despite that, at the end of September, we were ahead by 13 per cent and more in polls on a known question, a question that had been debated in the National Assembly. All of a sudden, in October, the referendum campaign began and then we started experiencing problems. Could Mr. Bouchard's presence alone explain why we had so many problems? Because it is always the same question.

Mr. Pinard: Let us go back a little bit further in time. From the time of the shift in April 1995 until the month of August, the percentage of people who told us that they would be voting Yes, after a prorated distribution of the undecided — not 60/30 — held steady on average, in a very symbolic manner, at 53 per cent for the Yes and 47 per cent for the No. This is not shown in the tables.

Senator Nolin: Was it not rather the reverse?

Mr. Pinard: No. The Yes was ahead in April with respect to the question of sovereignty-partnership. The question had not yet been revealed, but the pollsters had guessed it. The question was about sovereignty with a possibility of partnership. Support was maintained at 53 per cent for the Yes from April until September. As soon as the question was made public, support fell to 50 per cent and 47 per cent within one week. This figure dropped even lower, still factoring in the prorated distribution of the undecided, to about 46 per cent during almost all of September. Support started to climb very slightly, from 45 per cent to 47 per cent, at the end of September. Support remained at 46 per cent or 47 per cent. I don't have the figures with more realistic breakdowns, but support remained at 46 or 47 per cent until Mr. Bouchard was appointed as chief negotiator. Then we had what I call, and what many other people have called, the Bouchard effect.

Some claimed that there was no Bouchard effect. Support had begun to climb well before that, and this was shown by the Léger and Léger polls, this firm being the only one to have examined this issue — that support continued to climb. All of the other polls showed that support was just about stable, with a prorated lead of seven or eight points only. This was a much more realistic lead than the one for the No, but the No had moved ahead. Support fell when the question was revealed, and not because it was any different from the one asked in previous polls. The people were afraid as soon as the question was made public. They started thinking about the issue and saying No.

The Bouchard effect increased confusion, once again, among certain people who said: "They are going to negotiate association. We are talking about association, we will continue to remain part of Canada." I can tell you that in a study which was released only recently, last December, some people told us during the course of informal interviews: "Mr. Bouchard does not want separation or independence for Quebec. He is simply working to reach a new agreement with the rest of Canada." As far as they were concerned, partnership was a new agreement that did not involve independence. The arrival of Mr. Bouchard on the scene reassured them. They were afraid of Mr. Parizeau, who had fought to limit the question to sovereignty alone and not to include sovereignty-partnership. They were convinced that this was sovereignty-partnership, and that partnership involved Quebec

Une série de sondages en 1995 indiquent une réduction de la confusion. Malgré tout cela, à la fin de septembre, on a une avance de 13 p. 100 et plus dans les sondages sur une question connue, qui a été débattue à l'Assemblée nationale depuis près d'un mois. Tout à coup, en octobre, la campagne référendaire commence et là, on a de la misère. Est-ce seulement la présence de M. Bouchard qui peut avoir justifié cela? Parce que c'est toujours la même question.

M. Pinard: Revenez un petit peu plus loin en arrière. Depuis le virage au mois d'avril 1995 jusqu'au mois d'août, la proportion des gens qui nous disaient qu'ils voteraient Oui après une répartition au prorata des indécis — pas 60/30 — s'est maintenue en moyenne, de façon très symbolique, à 53 p. 100 pour le Oui et 47 p. 100 pour le Non. Vous n'avez pas cela dans ces tableaux.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas plutôt l'inverse?

M. Pinard: Non. Le Oui était en avance au mois d'avril sur la question de la souveraineté-partenariat. La question n'était pas encore connue, mais les sondeurs l'avaient devinée. C'était sur la souveraineté avec une offre de partenariat. Cela s'est maintenu à 53 p. 100 pour le Oui du mois d'avril jusqu'au mois de septembre. Au moment où on a fait connaître la question, cela est tombé à 50 p. cent et 47 p. cent en une semaine. Cela est descendu encore plus bas, toujours avec la répartition des indécis au prorata, autour de 46 p. 100 pendant presque tout le mois de septembre. Cela s'est mis à remonter très légèrement, de 45 p. 100 à 47 p. 100, à la fin septembre. Cela s'est maintenu à 46 p. 100 ou 47 p. 100. Je n'ai pas les chiffres avec les répartitions plus réalistes, mais cela s'est maintenu jusqu'à 46 ou 47 p. 100 jusqu'à la nomination de M. Bouchard comme négociateur en chef. Il y a eu, ce que j'ai appelé avec beaucoup d'autres, un effet Bouchard.

Il y en a qui disent qu'il n'y a pas eu d'effet Bouchard. La remontée était commencée bien avant cela, les sondages Léger et Léger montraient — c'est la seule maison de sondage qui l'a fait — que cela montait toujours. Tous les autres sondages montraient que cela se maintenait presque, avec une avance au prorata de sept ou huit points seulement. Cela a été une avance réaliste beaucoup plus grande que cela pour le Non, mais le Non était passé en avant. Cela a chuté au moment de la question, et ce n'était pas parce qu'elle était différente de celle que les sondages demandaient auparavant. Les gens ont eu peur dès que la question a été rendue publique. Ils se sont mis à y penser et à dire Non.

L'effet de M. Bouchard a augmenté la confusion à nouveau chez certaines personnes qui ont dit: «Il s'en vient négocier l'association. C'est une association, on va continuer à faire partie du Canada.» Je peux vous révéler que dans une étude, qui n'a pas été rendue publique qui a été faite récemment, en décembre dernier, il y a des gens qui nous ont dit dans des entrevues non structurées: «M. Bouchard ne veut pas la séparation, l'indépendance du Québec. Il travaille simplement pour arriver à une nouvelle entente avec le reste du Canada.» Pour eux, le partenariat est une nouvelle entente qui n'implique pas l'indépendance. L'arrivée de M. Bouchard les a rassurés. Ils craignaient M. Parizeau qui s'était battu pour garder une question sur la souveraineté seulement et non pas sur la souveraineté-partenariat. Ils sont devenus convaincus qu'il

remaining in Canada. The tremendous Bouchard effect reassured people. Mr. Bouchard's charisma and strength became apparent. There was still some confusion at that time, but since Mr. Bouchard was there, the people were less afraid to make the jump to the Yes side.

[English]

Senator Murray: Madam Chair, I have four points I would like to make about the experience of referenda in other countries and our limited experience here. I would like to make my four points and then invite Mr. Pinard to comment on them. I will try not to ask any supplementary questions.

[Translation]

The first thing about foreign referendums that jumps out at you is how difficult it is to get any initiative approved by referendum. In Australia, where the referendum is part of the constitutional amendment process, only 20 per cent of the projects have met with approval and the record in California and in the United States is, generally speaking, not much more impressive. Second, and this is almost always the case in a referendum campaign, the No takes the lead and the Yes loses ground. This phenomenon is so evident that there is a general rule amongst strategists that if the Yes is to have any shot at winning, it has to start off with a minimum support of 65 per cent at the beginning of the campaign.

In 1992, in Canada, this is exactly what happened. The No surpassed the Yes during the course of the referendum campaign. In Quebec, however, in 1995, the No — as Senator Nolin has just reminded us — lost a significant 14-point lead during the course of the campaign, and the Yes nearly won. Perhaps you could explain why this happened in Quebec in 1995.

Third, voter turnout is generally much lower for referendums than for elections in Quebec. As everyone remembers, the voter turnout rate in 1995 was 94 per cent. And in 1980, the voter turnout was 84 per cent.

Mr. Pinard: What is your question about the voter turnout?

Senator Murray: Why is it that voter turnout in other countries is much weaker for referendums whereas in Quebec, and even in Canada, the voter turnout for referendums is much higher?

Fourth, the wording of the question is far less important than other factors: far less important than the political context, than the debate itself. In 1968 or 1969, 80 per cent of the French electorate exercised their right to vote on a question that was supposedly about the reform of their Senate. However, everyone understood the stakes involved. This was an opportunity for the French to express their views on General de Gaulle's administration. The next day, following the defeat of his referendum, he stepped down from the presidency for good.

s'agissait de souveraineté-partenariat, et que le partenariat impliquait qu'on restait au Canada. Un effet Bouchard immense est venu rassurer les gens. Le charisme et la force de M. Bouchard se sont manifestés. Il y avait encore de la confusion à ce moment-là, mais devant la confusion, puisque M. Bouchard était là, les gens ont eu moins peur de faire le saut vers le Oui.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Madame la présidente, j'ai quatre observations à faire au sujet de l'expérience référendaire des autres pays et de notre expérience limitée chez nous. Je vais faire mes quatre observations, et j'inviterai ensuite M. Pinard à les commenter. Je n'essaierai pas de poser de questions supplémentaires.

[Français]

La première chose qui saute aux yeux à partir des référendums qui se sont tenus à l'étranger, c'est combien il est difficile de faire approuver une initiative par voie de référendum. En Australie, où le référendum fait partie de la procédure de modification constitutionnelle, seulement 20 p. 100 des projets ont été approuvés et le record en Californie et aux États-Unis, généralement, n'est pas beaucoup plus impressionnant. Deuxièmement, et c'est presque toujours le cas dans une campagne référendaire, c'est le Non qui prend une avance et le Oui qui perd du terrain. Le phénomène est tellement marqué que chez les stratèges, il y a une règle générale à l'effet que le Oui, pour avoir le moindre espoir de remporter, doit commencer avec un appui minimum de 65 p. 100 au début de la campagne.

En 1992, au Canada, c'est cela qui s'est produit. Le Non a devancé le Oui au cours de la campagne référendaire. Mais au Québec, par contre, en 1995, le Non — comme le sénateur Nolin vient de nous le rappeler — a perdu une avance considérable de 14 points au cours de la campagne, et le Oui a failli gagner. Vous pourrez peut-être nous expliquer pourquoi cela s'est produit au Québec en 1995.

Troisièmement, le taux de participation est généralement beaucoup moins fort pour les référendums que pour les élections au Québec. Comme tout le monde se le rappelle, le taux de participation en 1995 était de 94 p. 100. Et en 1980, le taux de participation était de 84 p. 100 des électeurs.

M. Pinard: Quelle est votre question sur le taux de participation?

Le sénateur Murray: Comment se fait-il que le taux de participation dans les autres pays est beaucoup moins fort pour les référendums tandis qu'au Québec, et au Canada même, le taux de participation pour les référendums est beaucoup plus élevé?

Quatrièmement, le libellé de la question est beaucoup moins important que d'autres facteurs: beaucoup moins important que le contexte politique, que le débat lui-même. En 1968 ou 1969, 80 p. 100 des Français ont exercé le droit de vote supposément sur une question centrée sur la réforme de leur Sénat. Mais tout le monde comprenait l'enjeu. C'était l'occasion pour les Français de se prononcer sur l'administration du général de Gaulle. Le lendemain, après la défaite de son référendum, il a quitté la présidence pour toujours.

[English]

Here in Canada, in 1980 and again in 1995, it was the determined strategy of the federal spokesmen — in 1980 Mr. Chrétien, certainly Mr. Charest in 1995 — to, as they said, remove the cobwebs about sovereignty association and to insist that what was at stake was separation or not. Prime Minister Trudeau made three or four speeches in Quebec designed specifically to achieve that in 1980, and we saw Mr. Charest waving the Canadian passport in the middle of the 1995 campaign.

[Translation]

I accept the research that you have provided with us on-site. However, I would like to ask you what meaning I should give to this research in the current context?

[English]

I have an idea that, as a result of the Supreme Court judgment, or aided by the Supreme Court judgment, if Mr. Bouchard can persuade Quebecers that the immediate consequence of a yes vote will be to convene the other partners to the negotiating table, he will start with a very considerable advantage in the next referendum.

Mr. Pinard: To take your last point first, Mr. Bouchard will make a campaign of saying, “They will sit at the table. The Supreme Court said they have to sit at the table.”

Senator Murray: “The only way get them to the table is to vote yes.” That will be his canvas.

Mr. Pinard: Yes, but the bill that are you considering is trying to do just the contrary, and I think it will have the impact of doing just the contrary.

I am not sure that people will buy that easily, after a resolution in the House of Commons and having asserted officially that, no, they will not negotiate. It is much stronger than if it was the Prime Minister or a few ministers saying, “We will not negotiate.” This time there will have been a resolution, and, if I understand Bill C-20 correctly, a binding resolution.

Senator Murray: That is if the question is to ask for a mandate to negotiate something,

Mr. Pinard: If you want my opinion, a question which says, “Give us a mandate to negotiate sovereignty association, and we will come back to you after that,” would get a larger proportion of yes than the question asked in 1995. If in 1995 they had asked the question asked in 1980, it is not impossible that the yes would have won. Again, in the study that has not yet been completed and released, many people were convinced about what would have happened if the yes had won in 1995. Nothing would have taken place. There would have been a discussion, there would have been a deadlock, and they would have gone nowhere. Many of them, and this was striking for me, said they would have had to hold another referendum. Basically, they were reasoning on the basis of the question of 1980, which was not the question asked in 1995, of course.

[Traduction]

Ici, au Canada, en 1980 et encore une fois en 1995, les porte-parole fédéraux avaient pour stratégie avouée — en 1980, M. Chrétien, et certainement M. Charest en 1995 — de, comme ils disaient, démasquer la souveraineté-association et d’insister pour dire que le véritable enjeux était la séparation. Le premier ministre Trudeau a fait trois ou quatre discours au Québec précisément dans ce but, en 1980, et au milieu de la campagne de 1995 nous avons vu M. Charest agiter le passeport canadien.

[Français]

J’accepte d’emblée les recherches que vous nous avez fournies. Cependant, je vous pose la question à savoir quelle signification je dois attacher à ces recherches dans le contexte actuel?

[Traduction]

J’ai l’impression que par suite du jugement de la Cour suprême, ou en s’appuyant sur le jugement de la Cour suprême, si M. Bouchard peut persuader les Québécois que la conséquence immédiate d’un «oui» serait de contraindre les autres partenaires à négocier, il entreprendrait la prochaine campagne référendaire avec un avantage très marqué.

M. Pinard: En réponse à votre dernière observation, tout d’abord, M. Bouchard dira dans sa campagne: «Ils vont négocier. La Cour suprême a dit qu’ils sont obligés de négocier.»

Le sénateur Murray: «La seule façon de les contraindre à négocier, c’est de voter «oui».» Ce sera le thème principal de sa campagne.

M. Pinard: Oui, mais le projet de loi que vous étudiez vise justement à faire le contraire, et je crois qu’il y aura justement cet effet.

Je ne suis pas sûr que les gens vont le croire aisément, après que la Chambre des communes aura adopté une résolution et affirmé officiellement que, non, elle ne négociera pas. C’est beaucoup plus fort que si c’était le premier ministre ou quelques ministres qui disaient: «Nous ne négocierons pas.» Cette fois, une résolution aura été adoptée, et si je comprends bien le projet de loi C-20, ce sera une résolution exécutoire.

Le sénateur Murray: Pour le cas où la question consisterait à demander le mandat de négocier quelque chose.

M. Pinard: Si vous voulez mon avis, une question qui dirait: «Donnez-nous le mandat de négocier la souveraineté-association, et nous vous reconsulterons plus tard», donnerait une proportion plus élevée de «oui» que la question de 1995. Si, en 1995, on avait posé la question de 1980, il n’est pas impossible que le «oui» l’aurait emporté. Encore une fois, selon l’étude, qui est inachevée et inédite, plusieurs personnes croyaient savoir ce qui se serait passé si le «oui» l’avait emporté en 1995. Rien ne se serait passé. Mais il y aurait eu une discussion, il y aurait eu une impasse, et on ne serait allé nulle part. Plusieurs disaient, et c’est ce qui m’a frappé, qu’on aurait été obligé de tenir un autre référendum. Essentiellement, ils raisonnaient selon les termes de la question de 1980, qui n’était pas, bien sûr, la question qui a été posée en 1995.

To take your four points briefly, I agree with you that it is very difficult to win a referendum, but it can also be very easy in certain circumstances. I suppose you are familiar with the many speeches of Mr. Dion pointing to the very large proportion that voted yes in some countries for their independence — in the Baltic countries, for example. It is correct that there is a tendency for referendums to be defeated, but some key referendums have received a very high proportion of support, so we can make no assumptions.

It comes to my mind that, if Quebec were to be oppressed the way some groups are in some non-democratic countries, it would be very easy to win, even with a very tough question. Let's say that the Canadian army, composed totally of anglophone Canadians, were to occupy Quebec and say, "We will maintain you in Canada under all circumstances, including the restraining of civil rights and restraining the freedom of the press," and so on. In cases of oppression, it can be very easy to achieve high figures on referendums.

[Translation]

The No lost, but elsewhere the No was in the lead. What I tried to point out earlier was that we were sitting at 53 per cent from the month of April to the month of August. I have made separate calculations for the two periods. I do not remember exactly, but I believe that from the month of April to the month of June, and from the month of June to the month of August, on average the Yes was sitting at 53 per cent and the No was sitting at 47 per cent with undecided votes being distributed *pro rata*. The percentages dropped to 46 per cent, and the No won. The Yes dropped to 46 or 47 per cent in September.

Mr. Bouchard arrived on the scene and reassured people and the percentage climbed. Five of the last six polls showed, on a prorated basis, exactly 53 per cent. Mr. Bouchard picked up those people who had jumped off the bandwagon at the beginning of the campaign, largely because they were afraid. These people included those who had been confused and who voted Yes thinking that, with Mr. Bouchard, Quebec was not headed towards secession.

Voter turnout elsewhere is much lower. In several referenda on fluoridation, voter turnout must have been very low, and in many referenda on subjects that people are not very interested in, they do not even go and vote, not even at municipal elections which are more than a referendum on one issue. Voter turnout depends on how important people feel the issue is.

In 1995, when people saw that it was very close, that increased voter turnout. It is especially the people on the No side who tend to abstain. The less educated, those less interested in politics. Those are all factors that indicate that people tend to be on the No side. If it had remained at 80 per cent instead of going up to 94 per cent in 1995, the Yes side would probably have won. That is my hypothesis.

Pour répondre brièvement à vos quatre observations, je suis d'accord avec vous pour dire qu'il est très difficile de gagner un référendum, mais cela peut-être également très facile dans certaines circonstances. J'imagine que vous connaissez les nombreux discours de M. Dion qui font état du nombre très élevé de personnes qui ont voté «oui» pour l'indépendance dans certains pays — dans les pays baltes, par exemple. Il est exact que les référendums ont tendance à échouer, mais certains référendums essentiels ont donné lieu à un «oui» très fort. On ne peut donc présumer de rien.

Il me vient à l'esprit que, si le Québec était opprimé comme le sont certains groupes dans certains pays non démocratiques, il serait très facile de remporter un «oui», même avec une question très dure. Disons que l'armée canadienne, qui serait composée entièrement de Canadiens d'expression anglaise, occuperait le Québec et dirait: «Nous allons vous contraindre à rester au Canada, quelles que soient les circonstances, même s'il faut pour cela restreindre les droits civiques et la liberté de la presse», et cetera. Lorsqu'il y a oppression, il peut être très facile d'obtenir un «oui» très fort à un référendum.

[Français]

Le Non a perdu, mais ailleurs le Non était en avance. Ce que j'ai essayé d'indiquer, tantôt, c'est que du mois d'avril au mois d'août, nous étions à 53 p. 100. J'ai fait les calculs séparément pour les deux périodes. J'oublie mais je crois que c'est du mois d'avril au mois de juin, et du mois de juin au mois d'août, et la moyenne était 53 p. 100 pour le Oui, et 47 p. 100 pour le Non et les indécis étaient répartis au *pro rata*. Les pourcentages ont baissé à 46 p. 100, c'est le Non qui a gagné. Le Oui a baissé à 46 ou 47 p. 100 en septembre.

M. Bouchard est venu rassurer les gens et le pourcentage a remonté. Cinq des six derniers sondages donnaient, au prorata, exactement 53 p. 100. M. Bouchard est venu chercher les gens qui avaient décroché au début de la campagne, en grande partie à cause de la peur. Parmi ces gens, plusieurs étaient confus et ont voté Oui en pensant qu'avec M. Bouchard, on n'allait pas vers la sécession.

Le taux de participation ailleurs est beaucoup moins important. Dans plusieurs des référendums sur la fluoration, les taux de participation devaient être très bas, et dans plusieurs référendums sur lesquels les gens n'ont pas beaucoup d'intérêt, ils ne vont pas voter, même aux élections municipales qui sont plus qu'un référendum sur une question. La participation dépend de l'importance que les gens attribuent à la décision qui doit être prise.

En 1995, lorsque les gens ont vu que c'était très chaud, cela a augmenté la participation. Ce sont surtout les gens du côté du Non qui ont tendance à s'abstenir. Des gens moins scolarisés, moins intéressés à la politique. Ce sont tous des facteurs qui indiquent que les gens sont plus du côté du Non. Si c'était resté à 80 p. 100 au lieu de monter à 94 p. 100 en 1995, le Oui l'aurait probablement emporté. C'est mon hypothèse.

With regard to the wording of the question, you will hear Mr. Lachapelle say that the wording of the question has no importance and that in the final analysis, generally speaking, people vote Yes or No and forget all about the wording of the question or do not understand what is in the wording of the question. Mr. Lachapelle claims that people know what they are voting about, and that the wording of the question has no importance. Yes and no. In 1980, I managed to make the only relatively accurate prediction about that referendum. In my referendum survey questionnaire, instead of telling people — like all other surveys did — to read that 114-word question and asking them if they were going to vote Yes or No to that question, I asked them all kinds of questions on the reasons why they may tend to vote Yes or No. Lastly, in the 15th question, I asked them: if the referendum was to be held tomorrow, would you vote Yes or No? There was no wording, no reference to the word “secession” or “sovereignty-partnership.” Instead of obtaining 49, 50 or 51 per cent for the Yes side, as all other surveys showed, I obtained 43 per cent for Yes and 57 per cent for No. That analysis led me to state that it was possible that the YES would go down to 41 per cent. In my mind, people knew whether they were going to vote Yes or No. We had to stop reading them 113 words and ask them how they intended to vote. In that sense, the wording of the question was not important, but at the same time, at the time they did decide whether to vote Yes or No, they did say that themselves: I am not going to vote on this or that the same way as during World War II. Then they knew they were voting on conscription, regardless of the wording of the question.

My point is that in 1995, people did not say to themselves: I am going to vote on secession; instead, they said: I am going to go and vote on a new agreement with Canada and that is where the confusion arose.

If on the day of the vote we had asked people what the question was they would have answered that they did not know, that this was the Parti Québécois's referendum. Ask more educated and highly politicized people. You will be overwhelmed by the degree of confusion that exists among many voters on things like that. This issue is a complex one. Sovereignty-partnership is complex, like it or not.

That being the case, voters forget about the wording of the question. What they have understood of the wording and what conclusions they have reached makes them decide to vote Yes or No. The content of the question, which is the objective of the referendum, will influence whether they vote Yes or No and the clearer the question, the more their Yes or No vote will be an enlightened one.

[English]

Senator Milne: Mr. Pinard, on the one hand you say that your polling shows that the questions have been confusing in the past. On the other hand, you say that Mr. Lachapelle, who we will be hearing from later today, says it does not matter what the question is. The separatists in Quebec seem to agree with Mr. Lachapelle. They seem to think that, no matter what question is asked, the people of Quebec understand well what it means, in particular by the end of the referendum campaign.

En ce qui concerne le libellé de la question, vous allez entendre M. Lachapelle dire que le libellé de la question n'a aucune importance, qu'à la fin, de façon générale, les gens votent Oui ou Non, qu'ils oublient le libellé de la question ou ne comprennent pas ce qu'il y a dans le libellé de la question. M. Lachapelle prétend que les gens savent ce sur quoi ils votent, et que le libellé de la question n'a aucune importance. Oui et non. J'ai réussi, en 1980, à faire la seule prédiction à peu près exacte au sujet du référendum de 1980. Dans mon questionnaire du sondage sur le référendum, au lieu de dire aux gens — comme tous les autres sondages — de lire la question qui comprenait 114 mots et de leur demander s'ils allaient voter Oui ou Non à cette question, je leur ai posé toutes sortes de questions sur les raisons qui pourraient les pousser à voter Oui ou Non. Finalement, à la quinzième question, je leur demandais: si le référendum à venir avait lieu demain, voteriez-vous Oui ou Non? Il n'y avait pas de libellé, pas les mots «sécession», ou «souveraineté-partenariat». Au lieu d'obtenir 49, 50 ou 51 p. 100 pour le Oui, comme dans tous les autres sondages, j'ai obtenu 43 p. 100 pour le Oui et 57 p. 100 pour le Non. L'analyse m'avait poussé à dire que c'était possible que le Oui descendrait à 41 p. 100. Dans ma tête, les gens savaient s'ils allaient voter Oui ou Non. Il fallait arrêter de leur lire 113 mots et leur demander comment ils avaient l'intention de voter. Dans ce sens, le libellé de la question n'était pas important, mais en même temps, au moment où ils ont décidé de voter Oui ou Non, ils se sont dit: je ne vais pas voter sur ceci ou cela comme au moment de la Deuxième guerre mondiale. Ils savaient qu'ils allaient voter sur la conscription, quel que soit le libellé de la question.

Mon point, c'est qu'en 1995, les gens ne se disaient pas: je m'en vais voter sur la sécession; il disaient plutôt: je m'en vais voter sur une nouvelle entente avec le Canada, et c'est de là qu'est venue la confusion.

Si, le jour du vote, on avait demandé aux gens quelle était la question, ils auraient répondu qu'ils ne le savaient pas, que c'était le référendum du Parti québécois. Questionnez des gens plus scolarisés et politisés. Vous serez renversés par le degré de confusion qui existe chez plusieurs électeurs sur des choses comme celles-là. Cette question est complexe. La souveraineté-partenariat c'est complexe, on n'en sort pas.

À ce moment-là, les électeurs oublient le libellé de la question. Ce qu'ils ont compris du libellé et ce qu'ils ont réussi à conclure leur fait décider de voter Oui ou Non. Le contenu de la question, ce qui est l'objet du référendum, va influencer s'ils voteront Oui ou Non, et plus la question sera claire, plus leur Oui ou leur Non sera éclairé.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Monsieur Pinard, vous dites que vos sondages montrent que les questions posées par le passé ont semé la confusion dans les esprits. Par ailleurs, vous faites remarquer que pour M. Lachapelle, que nous entendrons plus tard aujourd'hui, la question posée importe peu. Les séparatistes du Québec semblent partager le point de vue de M. Lachapelle. Ils semblent en effet penser que, peu importe la question qu'on lui pose, la population du Québec comprend bien son sens, en particulier à la fin de la campagne référendaire.

Should there be another referendum, do you think this attitude by the separatist party in Quebec will lead them to devise another confusing question?

Mr. Pinard: I have been wondering a lot about that. I suspect it all depends on the level of support that the polls are indicating on the eve of the referendum. If they were in a situation where 70 per cent of the people said they intended to vote yes on a tough question, then they would put a tough question because this would facilitate their strategy in terms of what they will do next. As it stands now, I do not think they will hold a referendum in the near future because support for the yes side has been dropping, not only since 1995 but since 1990. The best they can hope for in the short run is reaching 50 per cent, 55 per cent, or possibly even 60 per cent in the polls on a soft question. I think is what will happen.

Senator Milne: In that case, do you think, then, that Bill C-20 will give the Government of Canada a useful tool for dealing with that kind of a question, in whichever one of those situations we face?

Mr. Pinard: I think it gives the Government of Canada an opportunity to say, "The issue is secession; and until you get a yes vote on secession, we are not playing that game with you." I think it helps.

Senator Kinsella: Mr. Pinard, I would like to explore with you what I refer to as the "shelf life" of a referendum result. Just a few moments ago in reply to Senator Milne you said that the voters will be looking at secession until they all agree on it. In your analysis of the voters' understanding the last time around, how long do you think that they thought their answer would last?

Mr. Pinard: Are you referring to the voters, senator?

Senator Kinsella: Yes. In their minds, how long would that judgment last?

Mr. Pinard: Do you mean their judgment concerning voting yes or no?

Senator Kinsella: The question is about the shelf life of a referendum result. In other words, did the voters feel that they would have another chance to vote on this matter?

Mr. Pinard: As I mentioned before, in work we have done just recently, I was surprised by the number of people who thought that the results of the 1995 referendum would not lead to any decision, not only because negotiations could fail — it was partly because of that — but also for various other reasons, including saying the politicians were too scared to take that big a decision. They were saying this was true of the separatist politicians. Many were saying that the status quo would continue and that nothing would happen, that they would have been scared to do anything about it, or they would have decided, very soon after negotiations started, that they would have to ask another question because it would have been too important a matter to make a final decision.

S'il y a un autre référendum, pensez-vous que les séparatistes du Québec, compte tenu de l'attitude qu'ils ont adoptée, poseront une autre question peu claire?

M. Pinard: J'ai beaucoup réfléchi à cette question. Je suppose que tout dépend du niveau d'appui dont jouiront les séparatistes à la veille du référendum. Si 70 p. 100 des gens disaient vouloir répondre oui à une question directe, les séparatistes poseraient ce genre de question parce que cela leur faciliterait ensuite les choses. Compte tenu de la situation actuelle, je ne pense pas qu'ils tiendront un référendum dans un avenir rapproché, étant donné que le camp du Oui a perdu des partisans non seulement depuis 1995, mais aussi depuis 1990. Le mieux que les séparatistes puissent espérer, c'est d'obtenir 50 p. 100, 55 p. 100 ou peut-être même 60 p. 100 des suffrages exprimés en posant une question floue. Je pense que c'est ce qu'ils feront.

Le sénateur Milne: Dans ce cas, pensez-vous que le projet de loi C-20 aidera le gouvernement du Canada à faire face à l'un ou l'autre type de question?

M. Pinard: Je pense que le projet de loi permet au gouvernement du Canada de dire que, comme il s'agit de la sécession d'une partie du Canada, il n'est pas prêt à négocier avec les sécessionnistes, à moins que la question posée à la population ne précise qu'il s'agit d'une sécession. Je crois que le projet de loi est utile à cet égard.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Pinard, j'aimerais discuter avec vous de ce que j'appelle la «durée utile» du résultat d'un référendum. Il y a quelques instants, en réponse à une question que vous a posée au sénateur Milne, vous avez dit que les électeurs étudieront la sécession jusqu'à ce qu'ils soient tous d'accord sur le principe. À votre avis, compte tenu des recherches que vous avez faites, pendant combien de temps pensez-vous que les électeurs s'attendaient à ce que leur réponse soit valide?

M. Pinard: Vous parlez des électeurs, sénateur?

Le sénateur Kinsella: Oui. Pendant combien de temps pensaient-ils que leur jugement serait valide?

M. Pinard: Vous parlez de leur jugement concernant un vote oui ou un vote non?

Le sénateur Kinsella: La question porte sur la durée utile du résultat d'un référendum. Autrement dit, les électeurs pensaient-ils qu'on leur donnerait de nouveau l'occasion de se prononcer sur le sujet?

M. Pinard: Comme je l'ai mentionné plus tôt, j'ai été surpris de constater dans le cours de mes recherches récentes combien de gens pensaient que, peu importe le résultat du référendum de 1995, il ne mènerait pas à une décision sur la sécession, non seulement parce que les négociations pourraient échouer — c'était en partie pour cette raison —, mais aussi pour diverses autres raisons, et notamment parce qu'ils pensaient que les politiciens auraient trop peur de prendre une décision aussi grave. Ils disaient cela au sujet des politiciens séparatistes. Nombreux étaient ceux qui disaient être convaincus que le statu quo serait maintenu, estimant que les politiciens auraient trop peur de faire quoi que ce soit ou se rendraient compte, très peu de temps après

The shelf life was not very long, and it would not have led to any drastic decision in the very short term.

Senator Kinsella: Therefore, would it be plausible, or at least reasonable, to conclude that no matter how clear the question is, the voters would have in the back of their minds that they will have another crack at it? After two or three referenda in recent years, does the process not lose its impact on the voters? In your analysis of the psychology or the intent of the voters, is it your conclusion that they are not taking the referenda seriously? How do you analyze that phenomenon?

Mr. Pinard: Presume the question is: "Do you want Quebec to secede from Canada and to become a completely independent country?" If you ask a question like that or something along those lines, making clear it is secession and that you are talking about creating a new country, not only independence from Ottawa when the decision is made, then the voter participation would be extremely high, and the proportion of people who would know what they are doing and voting yes or no would be extremely high compared to 1980 and 1995. People would think this is crucial, because it would be the final decision. There would still be people saying that they will not do it, and that is clear enough, but I think it would affect the results.

In my view, currently, if you had a referendum in a month, you would have 30 per cent or barely that voting yes on a question like that.

Senator Kinsella: Do you think the bill should be amended so that the question would have to be a question as clear as that, so this time we really know what we are dealing with?

Mr. Pinard: The bill indicates what terms they would find not clear, but as I said before, it is not for the Parliament of Canada to decide what the question should be. It should not dictate the question in any way, shape or form. That is where I disagree with the people saying it is trying to dictate the rules. It would do that if it were to state the question, but that is not what it is doing.

Senator Chalifoux: I find this dialogue most interesting. You talk about the question and you talk about your surveys. In Quebec, there are many Inuit and many First Nations people. When you did your surveys, were those people taken into consideration? I would point out that, for many of them, French is not their first language. They have their own aboriginal languages. Was that taken into consideration in any survey you did of any of those communities? Their lands form a large part of the province of Quebec.

Mr. Pinard: Most of these are not my polls. The most we can determine in a poll with 1,000 respondents — as is usually the habit now in Quebec — is the number of people who are not of

le début des négociations, qu'il leur faudrait poser une autre question avant de prendre une décision finale sur un sujet aussi grave. La durée utile du résultat n'était pas très longue, et il n'aurait pas mené à une décision catégorique à très court terme.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, est-il plausible, ou du moins raisonnable, de conclure que, quelle que soit la clarté de la question qui sera posée, les électeurs penseront qu'ils pourront revenir sur leur décision? Comme il y a eu deux ou trois référendums ces dernières années, ne perdent-ils pas leur importance pour les électeurs? Vous avez étudié la psychologie ou les intentions des électeurs. Est-ce que vous concluez qu'ils ne prennent pas ces référendums très au sérieux? Comment analysez-vous ce phénomène?

M. Pinard: Supposons que la question soit la suivante: «Voulez-vous que le Québec se sépare du Canada et devienne un pays complètement indépendant?» Si vous posiez une question de ce genre qui énoncerait clairement qu'il s'agit pour le Québec de se séparer du Canada et de devenir un pays au lieu de simplement parler de l'indépendance par rapport à Ottawa, la participation des électeurs serait extrêmement élevée et la proportion des gens qui sauraient ce que signifie un vote oui ou non serait extrêmement élevée comparativement à ce qu'elle était en 1980 et 1995. Les gens attacheraient beaucoup d'importance à ce référendum parce qu'ils sauraient que la décision qui serait prise serait finale. Il y aurait encore des gens qui ne croiraient pas que les politiciens auraient le courage de prendre cette décision, mais je pense que cela se refléterait dans les résultats.

À mon avis, si un référendum avait lieu d'ici un mois, à peine 30 p. 100 des électeurs répondraient oui à une question de ce genre.

Le sénateur Kinsella: Pensez-vous qu'il conviendrait d'amender le projet de loi pour qu'on y précise que la question doit être aussi claire que celle que vous venez d'énoncer afin de s'assurer que tous sachent exactement ce sur quoi porte cette question?

M. Pinard: Le projet de loi précise dans quelles conditions le résultat ne serait pas jugé clair, mais, comme je l'ai dit plus tôt, ce n'est pas au Parlement du Canada de décider du libellé de la question. Il ne doit en aucune façon dicter la question. Je ne suis pas d'accord avec ceux qui disent que le gouvernement du Canada cherche à établir les règles du jeu. Il le ferait s'il énonçait la question, mais ce n'est pas ce qu'il fait.

Le sénateur Chalifoux: Je trouve ce dialogue fort intéressant. Vous avez parlé de la question et des sondages qui ont été faits. Le Québec compte un nombre élevé d'Inuits et de membres des Premières nations. Avez-vous tenu compte de leur opinion dans vos sondages? Je vous signale que le français n'est pas la langue maternelle de bon nombre d'entre eux. Leur langue maternelle est une langue autochtone. En avez-vous tenu compte dans les sondages que vous avez faits auprès de ces collectivités? Les terres des Inuits et des membres des Premières nations constituent une partie importante de la province de Québec.

M. Pinard: La plupart de ces sondages ne sont pas les miens. Tout ce que nous pouvons établir dans un sondage auquel participent 1 000 personnes — c'est la norme habituelle au

French origin and those who are anglophone or allophone, that is, their mother tongue is neither French nor English.

The proportion of these people is very small. The proportion of aboriginal people in Quebec is even smaller. That proportion does not get into our samples in such a way that we could analyze it in a meaningful way. It is too small. We already have a problem determining the proportion of the non-French who would vote yes or no.

From an analysis of the voting in the various reserves in Quebec, we have a very good indication of what their response would be. I think 95 per cent of aboriginal people voted no in the last referendum.

Senator Chalifoux: Have you surveyed any of the aboriginal nations?

Mr. Pinard: No. Some people have suggested doing it, but in some cases it would be difficult. The Mohawks in particular did not even vote in the referendum. I suspect that if they became aware of the intention to carry out a poll among their people, they would refuse to participate, or pressures would be put on in some ways.

It is very unfortunate. Of the thousands of polls that have been done in last 30 or 40 years in Quebec, some could have been done among these people separately. Some should have been done among new Canadians or anglophones in Quebec and so on.

The Chairman: I have a question, and then we will go to questions from non-members of the committee.

Professor Pinard as you are undoubtedly aware, by the terms of Bill C-20, it is the House of Commons that would make the final determination on whether the question was clear and the majority was clear. Quite a number of my colleagues have suggested that the Senate should play the same role in that process that it plays in the normal process of legislation which, in effect, would give the Senate a veto, if it wished to exercise a veto.

I doubt that you have done any research on this, but nonetheless, on the basis of your understanding of Quebec public opinion, can you tell me what you think the effect would be in Quebec, particularly, after a referendum, if all parties in the National Assembly said "That is a clear majority,"; if the House of Commons said "That is a clear majority,"; and then the Senate said, "No, we veto negotiations"? What would the reaction be in Quebec?

Mr. Pinard: I have done no research on that, although I do know of research regarding the view of the people on the Senate. I am not a constitutional expert, but my view as a citizen is that decisions on issues like that should be taken by elected representatives. It is a crucial decision, and it is part of the overall process that would lead to negotiations in which the people involved would be elected representatives. Therefore, the overall

Québec —, c'est le nombre de personnes qui ne sont pas francophones et le nombre de personnes qui sont soit anglophones, soit allophones, c'est-à-dire que leur langue n'est ni le français ni l'anglais.

La proportion de ces gens est très petite. La proportion des Autochtones au Québec est encore plus petite. L'opinion de cette proportion de gens ne se reflète pas de façon significative dans nos sondages. Ils sont trop peu nombreux. Nous avons déjà du mal à établir la proportion de non-francophones qui voteraient oui ou non.

L'analyse qui a été faite des suffrages exprimés dans diverses réserves au Québec nous donne une bonne idée de la façon dont les Autochtones voteraient. Je crois que 95 p. 100 des Autochtones ont voté non lors du dernier référendum.

Le sénateur Chalifoux: Avez-vous étudié les intentions de vote des nations autochtones?

M. Pinard: Non. Certaines personnes pensent qu'on devrait le faire, mais ce pourrait être difficile dans certains cas. Les Mohawks, en particulier, n'ont même pas participé au référendum. Je soupçonne que si l'on voulait faire un sondage auprès des Mohawks, leurs dirigeants refuseraient d'autoriser ce sondage ou exerceraient des pressions sur les membres de leur nation pour qu'ils n'y participent pas.

C'est très malheureux. Des milliers de sondages ont été faits au cours des 30 ou 40 dernières années au Québec. Certains d'entre eux auraient pu être menés auprès de la population autochtone. D'autres auraient pu être menés auprès des nouveaux Canadiens ou des anglophones du Québec, et cetera.

La présidente: J'aimerais poser une question, après quoi je permettrai aux sénateurs qui ne sont pas membres du comité de poser aussi des questions.

Comme vous le savez sans aucun doute, monsieur Pinard, le projet de loi C-20 prévoit que ce serait la Chambre des communes qui déterminerait en dernier ressort si la question posée était claire et si la majorité était claire. Un bon nombre de mes collègues estiment que le Sénat devrait jouer un rôle dans ce processus, comme il le fait normalement dans le processus législatif. Cela reviendrait à accorder au Sénat un droit de veto qu'il pourrait exercer s'il le souhaitait.

Je doute que vous ayez fait des recherches sur cette question, mais je vous la pose tout de même, compte tenu du fait que vous connaissez bien l'opinion publique au Québec. Comment réagirait-on au Québec à l'issue d'un référendum si tous les partis à l'Assemblée nationale disaient que la majorité était claire, si la Chambre des communes disait la même chose et si le Sénat s'opposait à des négociations? Quelle serait donc la réaction au Québec?

M. Pinard: Je n'ai pas étudié la question, mais je connais des travaux de recherche qui portent sur l'opinion des gens sur le Sénat. Je ne suis pas un constitutionnaliste, mais mon opinion comme citoyen est que ce genre de décision doit être laissée aux représentants élus. Il s'agit d'une décision capitale, qui fait partie d'un processus qui mènerait à des négociations qui seraient menées par des représentants élus. Par conséquent, la décision à

decisions in this regard should be taken by elected representatives. I do not have very strong views on that, but that is my own feeling as a citizen.

I have stronger views about what would happen if there were to be a division between the House of Commons and the Senate. I think that would be disastrous in terms of the outcome of a referendum on the clarity of the question. It would add tremendous confusion. It would also have tremendous consequences after a yes vote if the House of Commons were to say it was clear and the Senate were to say it was not clear. If one thing would be extremely important after a yes vote by a clear majority on a clear question in Quebec, it would be that the rest of Canada be united. It is in the nature of Canadian society that the rest of Canada will not easily be united. Consider the various factions — provincial, federal, western, eastern, French and English, and others. There are various divisions in the country that do not exist on the sovereignist side.

While there could be minor disagreements between Mr. Parizeau and Mr. Bouchard, you could easily see that, basically, the yes side would be very strongly united. By reason of the structure of Canadian society, it would be extremely difficult to obtain unanimity on the no side. In a situation like that it is crucial that the federal government be united. Thus, I think it would be a very serious crisis if Ottawa were divided on this issue.

With regard to what people would think of a gesture by the Senate, the only thing I can say — and I am sure you are aware of all the polls that have been conducted concerning the Senate over the last few years — people do not look very kindly, to put it mildly, on the Senate. Few people think the Senate should be left as it is. Most people want it to be either abolished or reformed. When these were the options put forward in some polls by Environics, some 20 per cent wanted to keep the Senate as it is, some 40 per cent wanted it abolished and some 40 per cent wanted it reformed. I am citing these numbers from memory.

When people have been asked whether the Senate should be elected or not, I have been surprised by the results. Approximately 80 per cent of respondents say that it should be elected, while only 6 per cent say it should be people appointed by the government.

As it stands, the image of the Senate is not very positive. A decision of the Senate to veto a decision of the House of Commons in that situation could be very bad in that sense. The crucial point is: I hope that, if we come to these events, the country, and at least the central government of the country, will be united.

[Translation]

The Chairman: We will now go on to questions from senators who are not members of the committee. I am sure that their questions will be brief and concise.

Senator Prud'homme: Mr. Pinard, when I was Chair of the Quebec Liberal Caucus and the National Caucus, I had the opportunity to invite you on many occasions. I was elected by

cet égard devrait être prise par les représentants élus. J'ai des vues très fermes sur le sujet, mais il s'agit de mes vues comme citoyen.

J'ai une opinion tranchée sur ce qui se passerait s'il y avait un désaccord entre la Chambre des communes et le Sénat. Cela aurait un effet désastreux concernant l'issue du référendum et la clarté de la question. Cela créerait beaucoup de confusion. Le fait que la Chambre des communes dise après un Oui que le résultat est clair et que le Sénat dise le contraire aurait des conséquences énormes. Si le camp du Oui l'emportait par une majorité claire lors d'un référendum au cours duquel une question claire serait posée, il importerait que le reste du Canada demeure uni. Or, de par sa nature, il ne sera pas très facile au reste du Canada de demeurer uni. Il faut tenir compte des diverses factions qui existent au niveau provincial, au niveau fédéral, dans l'Ouest, dans l'Est, des francophones, des anglophones et des autres. Le pays comporte diverses factions qui n'existent pas dans le camp souverainiste.

Même s'il pourrait y avoir des désaccords mineurs entre M. Parizeau et M. Bouchard, le camp du Oui serait extrêmement uni. Compte tenu de la structure de la société canadienne, il serait extrêmement difficile au camp du Non de demeurer uni. Dans une situation comme celle-là, il importerait beaucoup que le gouvernement fédéral soit uni. Si le Sénat et la Chambre des communes ne s'entendaient pas sur l'interprétation à donner aux résultats du référendum, cela créerait une crise grave.

Quant à savoir quelle serait la réaction des gens si le Sénat posait ce geste, la seule chose que je puisse dire — je suis sûr que vous connaissez les résultats des sondages qui ont été menés sur le Sénat au cours des dernières années — c'est que les gens n'ont pas une très haute opinion du Sénat, c'est le moins qu'on puisse dire. Peu de gens pensent que le Sénat devrait demeurer tel qu'il est. La plupart des gens voudraient qu'il soit soit aboli, soit réformé. Lors d'un sondage mené par Environics, 20 p. 100 des personnes interrogées sur ces options ont dit que le Sénat devrait demeurer tel qu'il est, 40 p. 100 ont dit qu'elles voulaient qu'il soit aboli et 40 p. 100, qu'il soit réformé. Je vous cite ces chiffres de mémoire.

J'ai été surpris des résultats obtenus lorsqu'on a demandé aux gens si le Sénat devrait être élu ou non. Environ 80 p. 100 des répondants ont dit qu'il devrait être élu tandis que seulement 6 p. 100 d'entre eux ont dit que les sénateurs devraient être nommés par le gouvernement.

À l'heure actuelle, l'image du Sénat n'est pas très positive. Il pourrait être très néfaste en ce sens que le Sénat décide d'imposer un veto à une décision qui serait alors prise par la Chambre des communes. Si le camp du Oui devait l'emporter lors d'un référendum, j'espère que le pays, ou à tout le moins le gouvernement central du pays, sera uni.

[Français]

La présidente: Nous passons maintenant aux questions des sénateurs qui ne sont pas membres du comité. Je suis certaine que leurs questions seront courtes et concises.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur Pinard, quand j'étais président du caucus libéral du Québec et du caucus national, j'ai eu l'occasion de vous inviter à plusieurs reprises. J'ai été élu

secret ballot and obviously I would not have been elected by a show of hands.

If Quebec said, "Give us a mandate to negotiate with Ottawa on the formulation of a new Canada and we will come back to you and submit the results for your approval," what would your opinion be of that wording?

Mr. Pinard: I think a question like that could win. Many members of the Parti Québécois are in favour of that strategy. I think they would win the referendum, but this strategy has not been adopted because it would lead them into an impasse. There would be enormous pressure from the public that would want to see an agreement on something other than secession.

Senator Prud'homme: It is not necessary to take the pulse of our communities. There are 65,000 Aboriginals in Quebec, including Indian nations and an Inuit nation. There is no use wondering how those people would vote, we already know.

For their part, allophones make up 18 per cent of the population. I hate that word and I do not like the word francophone either; I prefer to say I am French Canadian.

Anyhow, 18 per cent of the population is allophone and anglophone. In the last referendum, we know full well how that segment of the population voted. In the region of Mount Royal, more specifically in Côte-St-Luc, over 99 per cent voted No. The result is clear and unambiguous; these people knew full well what they were voting about.

In 1980, Pierre Elliott Trudeau was part of the No committee. I was there with Senator Nolin, who represented the forces of the Conservative Party and I was there for the Liberal Party. There was also Mr. Jean Marchand and Mr. Claude Ryan. One day, I will tell you how things worked out behind the scenes. It was almost chaotic.

Ottawa's message seemed to me very clear, especially Mr. Trudeau's. You are right when you say that all the words are eliminated. When time came to vote in 1980, people had a good idea of what they were voting about I am sure.

Up until now, I have not been in favour of passing Bill C-20. In my opinion, we are going to be opening up a Pandora's box pointlessly, since what Ottawa will consider is not being stated in advance. Since I am familiar with virtually all the institutions in Ottawa, I see here that what constitutes a clear majority is not set out in advance.

Are we to await the result and say that, depending on the result, the question was unclear? I must admit I find that very disturbing. I maintain that Canada is indivisible for reasons other than those stated by Senator Joyal.

The Chairman: Senator Prud'homme, do you have a question?

Senator Prud'homme: We all have our own habits. One can make comments and the witness can comment on that if he so wishes.

The Chairman: It is just that we do not have much time.

secrètement, et il est évident que je ne l'aurais pas été ouvertement.

Si le Québec disait: «Donnez-nous un mandat pour négocier avec Ottawa sur la formulation d'un nouveau Canada et nous reviendrons vous soumettre le résultat pour approbation», quelle serait votre opinion quant à cette formulation?

M. Pinard: Je pense qu'une question comme celle-là pourrait gagner. Plusieurs membres du Parti québécois favorisent cette stratégie. Je pense qu'ils gagneraient le référendum, mais cette stratégie n'est pas adoptée, car cela les mènerait dans un cul-de-sac. Une pression énorme viendrait de la population, qui voudrait s'entendre sur autre chose que la sécession.

Le sénateur Prud'homme: Il n'est pas nécessaire de prendre le pouls de nos communautés. Il y a 65 000 autochtones au Québec, dont des nations indiennes et une nation inuit. Inutile de penser comment ces gens voteraient, on le sait déjà.

Les allophones, pour leur part, constituent 18 p. 100 de la population. Je déteste ce mot et je n'aime pas, non plus, le mot «francophone», je suis plutôt Canadien français.

Il y a donc 18 p. 100 d'allophones et d'anglophones. Lors du dernier référendum, on sait très bien comment cette partie de la population a voté. Dans le comté de Mont-Royal, plus particulièrement à Côte-St-Luc, ils ont voté au-delà de 99 p. 100 pour le Non. Le résultat est très clair et sans confusion, ces gens savaient très bien ce sur quoi ils votaient.

En 1980, Pierre Elliott Trudeau faisait partie du comité du Non. J'y étais avec le sénateur Nolin, qui représentait des forces du Parti conservateur, et moi, celui du Parti libéral. Il y avait également M. Jean Marchand et M. Claude Ryan. Un jour, je vous dirai comment cela se passait à l'intérieur. C'était presque bordélique.

Le message d'Ottawa m'apparaissait très clair, surtout celui de M. Trudeau. Vous avez raison lorsque vous dites qu'on élimine tous les mots. Quand est venu le temps de voter en 1980, les gens avaient une idée de ce sur quoi ils votaient, j'en suis convaincu.

Jusqu'à maintenant, je ne suis pas favorable à l'adoption du projet de loi C-20. À mon avis, nous allons ouvrir la boîte de Pandore inutilement, puisqu'on ne dit pas à l'avance ce qu'Ottawa considérera. Connaissant à peu près toutes les institutions d'Ottawa, je constate qu'on ne nous précise pas à l'avance ce qu'est une majorité claire.

Faut-il attendre le résultat et dire que, tout dépendant du résultat, la question n'était pas claire? Je dois vous dire que cela m'embête. Je continue de dire que le Canada est indivisible pour des raisons autres que celles du sénateur Joyal.

La présidente: Sénateur Prud'homme, avez-vous une question?

Le sénateur Prud'homme: Chacun ses habitudes. On peut apporter des commentaires et le témoin commente s'il le désire.

La présidente: C'est parce que nous n'avons pas beaucoup de temps.

Senator Prud'homme: Do you not think that the least provocation in the middle of a referendum could change the result? French Canadians in Quebec constitute 82 per cent of the population. At the time of the Yvette affair, one incident occurred and the result changed.

Right now, people are indifferent. All my friends in the Bloc Québécois and the Parti Québécois can feel that nothing is happening. I am more sensitive than they are. If ever there is a referendum, the danger is that the dynamite can pile up. In the middle of a referendum campaign, people will realize that there is a bill in Ottawa that will decide things.

Do you not find the thesis put forward by Senator Joyal somewhat frightening? We do not know the makeup of the next House of Commons. The Speaker of the House of Commons could decide by a vote whether or not the question is clear, whether the referendum is clear or not, does that not disturb you?

Mr. Pinard: I hope it will not come down to a decision by the Speaker of the House of Commons. If that does happen, we will have to accept it, but the lack of a decision on the clarity of the question is no better.

You were saying earlier that people did understand the question in 1980, but I think that they did not. If people had understood in 1980, they would not have gotten 40 per cent, they would have gotten less than that. However, at that time, there was the promise of another referendum. In the studies I conducted of the 1980 referendum, there was also an awful lot of confusion. So that is nothing new. Incidentally, I did cite figures from the 1980 referendum in my paper.

You will undoubtedly be told that people are not idiots, and I am in total agreement with that. That is not the issue. The issue is whether people understand the question or not. There are many things that I do not understand in physics, chemistry or other such fields, and that does not make me an idiot. It is simply not my field. There are people who do not understand because the subject is of no interest to them. That does not make them idiots, but it does make them less well informed on this issue. Anything that can be done to improve that situation will be a good thing. In 1980, there were a lot of confused people as there were in 1995 as well because of very elaborate questions.

Senator Joyal: My first question is on the fact that there seems to be some consensus within the Parti Québécois, or at least in the hard-line wing of the party, to have the next question read: "Do you want Quebec to become a sovereign State?" In the ascending order of concepts of sovereignty, independence, secession, separation, that seems to me to be the softest question. Ms Josée Legault wrote in *The Gazette* a week ago that it would be a question that she would hope to see in the next Quebec referendum. In your opinion, is that a clear question?

My second question is about voter participation. Bill C-20 assumes that voters are those who are currently entitled to vote under Quebec law, namely registered voters aged 18 and over. According to your statistics, what would happen if the legal voting

Le sénateur Prud'homme: Ne croyez-vous pas que la moindre provocation en plein milieu du référendum pourrait faire changer le résultat? Les Canadiens français du Québec forment 82 p. 100 de la population. À l'époque des Yvette, un événement est survenu et le résultat a changé.

Présentement, les gens sont indifférents. Tous mes amis du Bloc québécois et du Parti québécois sentent que rien ne monte. Je suis plus sensible qu'eux. Si jamais il y a un référendum, le danger, c'est que la dynamite peut monter. En plein milieu du référendum, les gens vont constater qu'il y a un projet de loi à Ottawa qui va décider.

N'avez-vous pas peur de la thèse développée par le sénateur Joyal? On ignore de quoi sera constituée la prochaine Chambre des communes. Le président de la Chambre pourrait décider par un vote si la question est claire ou non, si le référendum est clair ou non. Cela ne vous trouble pas un peu?

M. Pinard: J'espère que nous n'en viendrons pas à une décision du président de la Chambre des communes. Si on en vient à cela, il faudra l'accepter, mais le manque de décision sur la clarté de la question n'est pas mieux.

Vous disiez tantôt que les gens comprenaient en 1980, mais je pense que les gens ne comprenaient pas en 1980. Si les gens avaient compris en 1980, ce n'est pas 40 p. 100 qu'ils auraient eu, mais encore moins que cela. Par contre, il y avait, à ce moment, une promesse d'un nouveau référendum. Dans les études que j'ai faites du référendum de 1980, il y avait aussi énormément de confusion. Ce n'est donc pas nouveau. J'ai d'ailleurs cité des chiffres du référendum de 1980 dans mon texte.

On va venir vous dire, sans doute, que les gens ne sont pas idiots, et je suis tout à fait d'accord. Ce n'est pas la question. La question, c'est de savoir si les gens comprennent ou pas. Il y a beaucoup de choses que je ne comprends pas en physique, en chimie ou dans d'autres domaines comme ceux-là, et cela ne fait pas de moi un idiot. Ce n'est tout simplement pas mon domaine. Il y a des gens qui ne comprennent pas parce que le sujet ne les intéresse pas. Cela n'en fait pas des idiots, mais cela en fait des gens moins bien informés sur cette question. Tout ce qu'on peut faire pour améliorer cette situation sera pour le mieux. En 1980, il y avait beaucoup de gens confus et en 1995, aussi, à cause de questions très élaborées.

Le sénateur Joyal: Ma première question porte sur le fait qu'il semble y avoir un certain consensus au sein du Parti québécois, du moins dans l'aile la plus dure du Parti québécois, pour que la prochaine question soit : «Voulez-vous que le Québec devienne un État souverain?» Dans l'ordre de gradation des concepts que sont la souveraineté, l'indépendance, la sécession, la séparation, cela me semble être la question la plus «soft». Mme Josée Legault écrivait dans le journal *The Gazette*, il y a une semaine, que ce serait la question sur laquelle elle souhaiterait que le prochain référendum porte au Québec. Est-ce, d'après vous, une question claire?

Ma deuxième question est liée à la participation des électeurs. Le projet de loi C-20 assume que les électeurs sont ceux qui ont le droit de vote à l'heure actuelle dans les lois du Québec, à savoir les électeurs inscrits à l'âge de 18 ans. Qu'arriverait-il, selon vos

age was reduced to 16? In your opinion, would that significantly change the distribution of figures that we have right now?

My third question is about the basis of your statement that it would be preferable for the Senate to be excluded from the bill in order to avoid creating confusion. In that case, do you not think that the four parties in the House of Commons who have already stated their position, that is that a majority of 50 per cent plus one is a clear majority, should also be excluded? If we want Canada to speak with a single voice, we must first clarify the opinions of the political parties who have already stated their positions. Four of the five parties represented in the House of Commons feel that 50 per cent plus one is a clear majority. I imagine that the party in power does not accept that opinion. So from the outset, we already have a fundamental conflict that is quite genuine between the opinion of a party that currently forms the government but which may not form the government during the next Quebec referendum on secession. In your opinion, is this not from a practical standpoint a much more conflicted situation than the fact that the Senate may or may not state its opinion, according to the hypothesis that you yourself put forward?

Mr. Pinard: With regard to your first question about “Do you want a sovereign State?”, I see two problems here. Knowing what people understand about the word “State,” I think it would be better if the word “country” was used. As soon as you use the word “country” in interviews with the soft voters, they start to understand a little better than with the word “State.” The State is the State apparatus, et cetera.

The word “sovereign” — and I think this is what you suggested — is the softest of the following terms: separation, independence and sovereignty. Table 1 shows that when we move from the word “separation” to “independence” and then to “sovereignty” the level of support increases.

One of the reasons for this is that the word “sovereignty” has become linked to the word “association,” and people say in polls that even without the word “association,” sovereignty is necessarily accompanied by association. It is not the same thing at all as independence or separation. The word “sovereignty” is by far the least understood of all these terms. I have even seen people in unstructured interviews tell me that sovereignty refers to the Queen. It is difficult to be more confused than that, but some people do hold this view. Unfortunately the term “sovereign State” is not clear enough.

We must clearly refer to secession and not use the word “secession,” because this word is even less understood. People do not know what it is. We have to refer to it using words such as “separation,” “independence,” or a completely independent country that is no longer a province of Canada.

Senator Joyal: Would you therefore vote no to such a question? Is that question not clear?

Mr. Pinard: In my view, the question “Do you want to be a sovereign State?” is not clear enough to determine what people want.

statistiques, si on portait l'âge légal de voter à 16 ans? Cela changerait-il considérablement, pour vous, la répartition des chiffres telle que nous l'avons actuellement?

Ma troisième question porte sur la base de votre affirmation qu'il est préférable que le Sénat soit exclu du projet de loi pour éviter de créer de la confusion. Ne croyez-vous pas, à cet égard, qu'il faudrait exclure les quatre partis de la Chambre des communes qui se sont déjà prononcés, à savoir qu'une majorité de 50 p. 100 plus un est une majorité claire? Si on veut que le Canada parle d'une seule voix, il faudrait d'abord clarifier l'opinion des partis politiques qui se sont déjà prononcés. Il y a quatre des cinq partis politiques à la Chambre des communes qui considèrent que 50 p. 100 plus un est une majorité claire. J'imagine que le parti gouvernemental n'accepte pas cette opinion. On a donc déjà, au départ, une sorte de conflit fondamental qui est réel, entre l'opinion d'un parti qui forme actuellement le gouvernement, mais qui peut ne pas former le gouvernement au moment d'un prochain référendum sur la sécession au Québec. D'après vous, est-ce qu'on n'a pas là, en pratique, une situation beaucoup plus conflictuelle que le fait que le Sénat puisse ou non se prononcer, selon l'hypothèse que vous avancez vous-même?

M. Pinard: À la première question qui était: «Voulez-vous être un État souverain?», je vois deux problèmes. Connaissant ce que les gens comprennent du mot «État», je crois que ce serait mieux si on utilisait le mot «pays». Dès qu'on met le mot «pays» dans les entrevues avec les électeurs mous, ils commencent à comprendre un peu plus qu'avec le mot «État». L'État, c'est l'appareil étatique, et cetera.

Le mot «souverain» — et je pense que c'est ce que vous avez suggéré — c'est le plus mou des termes: séparation, indépendance, souveraineté. Le tableau 1 indique que lorsqu'on passe du terme «séparation», à «indépendance», puis à «souveraineté», on augmente le taux d'appui.

Une des raisons pour lesquelles cela survient, c'est que le mot «souveraineté» est devenu associé au mot «association», et que les gens disent dans les sondages que même s'il n'y a pas le mot «association», la souveraineté vient nécessairement avec l'association; ce n'est pas la même chose que l'indépendance ou la séparation. Le mot «souveraineté» est de loin le moins bien compris de tous ces termes. J'ai même vu des gens, dans des entrevues non structurées, me dire que la souveraineté fait référence à la reine. C'est difficile d'être plus confus que cela, mais il y a des gens qui pensent cela. Malheureusement, le terme «État souverain» n'est pas assez clair.

Il faut nettement faire référence à la sécession et ne pas utiliser le mot «sécession», car ce mot est encore moins bien compris. Les gens ne savent pas ce que c'est. Il faut y faire référence par des mots comme «séparation», «indépendance», un pays complètement indépendant qui n'est plus une province du Canada.

Le sénateur Joyal: Vous voteriez donc non à une question comme celle-là? Cette question n'est pas claire?

M. Pinard: La question «Voulez-vous être un État souverain?», n'est pas assez claire dans mon esprit pour savoir ce qu'on veut faire.

As to your second question about the right to vote at age 16, I can tell you that age was not an important factor in 1990 at the time of the Meech Lake Accord. Almost everyone was in favour, up to the 50 to 55-age group. At the time of the referendum, the relationship between the way people voted and their age was much the same among 20 to 50-year olds. Since that time, however, the age factor has become important again. The younger people are, the more inclined they are to vote Yes, and the older they are, the less inclined they are to vote Yes. Since the last referendum, the Yes camp have lost middle-aged voters. Having the voting age limit at 16 rather than 18 would tend to increase the votes for the Yes side.

However, rather curiously, and I do not know whether you know that we have done some polls not long ago on this, people are very strongly opposed to allowing 16-year-olds to vote. People see that as sort of a trick or feel that at age 16, people are not adults. From memory, some 80 per cent of people were opposed to lowering the voting age. I was very much struck by that.

Your third question was about the exclusion of opposition parties in the House of Commons. In an ideal world, I would like the government, the federal Parliament to speak with one voice, and that would mean speaking with one voice even in the House of Commons. But that means completely abolishing the democratic system, and I don't see how we can do that. I hope there will be unanimity in the House of Commons on these issues at the time of a vote.

Senator Prud'homme: Government or Parliament?

Mr. Pinard: Ideally, government as a whole and Parliament as a whole should speak with one voice, that is the Senate and the House of Commons, if it were to make a statement about the question. Senators will always have the right to say what they think about it in any case, will they not?

Senator Prud'homme: I am sorry, but we make a significant distinction between the terms "Parliament" and "government." Parliament means the Queen, the House of Commons and the Senate. I have no objections if you mean the House of Commons, but the word "government" is a different matter.

Mr. Pinard: I understand.

[English]

The Chairman: Senators, we are running a bit over time, and our next witness is here. I already have three senators on the list. I propose to give them each five minutes. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Nolin: I cede my five minutes.

Senator Kroft: I have already spoken.

Senator Lynch-Staunton: I cede my five minutes to Senator Grafstein.

The Chairman: Senator Grafstein, you are the beneficiary of your generous colleagues.

Quant à votre deuxième question qui porte sur le vote à 16 ans, je peux vous dire à ce sujet que la relation avec l'âge n'a pas été un facteur important en 1990, au moment de l'Accord du lac Meech; presque tout le monde était en faveur, jusqu'aux personnes âgées de plus de 50 ou de 55 ans. Au moment du référendum, la relation à l'âge a été à peu près la même chez les gens de 20 ans à 50 ans. Mais depuis, la relation avec l'âge a repris de l'importance : plus on est jeune, plus on est pour le Oui, et moins on est jeune, moins on est pour le Oui. Les gens que le camp du Oui a perdus depuis le référendum, ce sont des gens d'âge moyen. En donnant le droit de vote à 16 ans au lieu de 18 ans, cela tendrait à augmenter la proportion du Oui.

Cependant, assez curieusement, je ne sais pas si vous êtes au courant qu'on a fait des sondages, il n'y a pas très longtemps, à ce sujet, et les gens sont très fortement opposés à ce qu'on donne le droit de vote aux jeunes de 16 ans. Les gens voient cela un peu comme un truc ou estiment qu'on ne peut pas être un adulte à 16 ans. Les gens, à 80 p. 100, et je cite de mémoire, mais ça m'a frappé très, très fortement, sont opposés à ce qu'on baisse l'âge du droit de vote.

À votre troisième question concernant l'exclusion des partis d'opposition à la Chambre des communes, je voudrais, dans un monde idéal, que le gouvernement, le Parlement fédéral, parle d'une seule voix, et cela impliquerait aussi parler d'une seule voix même à la Chambre des communes. Mais là, on peut abolir le système démocratique complètement, et je ne vois pas comment on peut éviter cela. Je souhaite, au moment d'un vote, qu'il y aura unanimité à la Chambre des communes sur ces questions.

Le sénateur Prud'homme: Le gouvernement ou le Parlement?

M. Pinard: Idéalement, tout le gouvernement, tout le Parlement devrait parler d'une seule voix, le Sénat et la Chambre des communes, s'il se prononçait sur la question. Il sera toujours loisible que les sénateurs disent qu'ils en pensent de toute façon, n'est-ce pas?

Le sénateur Prud'homme: Je m'excuse, mais «Parlement» et «gouvernement», c'est une grande nuance pour nous. Le Parlement, c'est la reine, la Chambre des communes et le Sénat. Je n'ai pas d'objection si vous voulez dire la Chambre des communes, mais si on dit le gouvernement, c'est une autre affaire.

M. Pinard: Je comprends.

[Traduction]

La présidente: Sénateurs, nous avons pris un peu de retard sur notre horaire et notre prochain témoin est ici. J'ai déjà trois sénateurs sur la liste. Je propose de leur accorder à chacun cinq minutes. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Nolin: Je cède mes cinq minutes.

Le sénateur Kroft: J'ai déjà parlé.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je cède mes cinq minutes au sénateur Grafstein.

La présidente: Sénateur Grafstein, vous bénéficiez de la générosité de vos collègues.

Senator Grafstein: Mr. Pinard, you have an awesome reputation in Canada for the clarity of your conclusions, if not the questions that you have been asked to address.

The present Quebec government has said that it will move when it has winning conditions. From your evidence today I conclude that what they would like to have is a confusion of questions to amplify their support in Quebec. They would like to have a weak federal government which could speak with many or different voices. The optimum occasion when a referendum might erupt is under two preconditions. That is to say, first, when the questions are not too clear, that is, softer questions that might gain support; and, second, when there is weakness at the centre, either in the government itself or in Parliament with a minority government.

The existing policy positions of the two major opposition parties in the other House, the Alliance and the Bloc, is that 50.1 per cent is all that is necessary. However, that would not be the view of the general public. Is there not a bit of inconsistency in your conclusions about the Senate if, in fact, the Senate, as opposed to Parliament, speaks for the popular view and the House of Commons speaks for the minority view on the question of 50.1 per cent?

Mr. Pinard: Do you mean if the Senate were to say that 50 per cent plus 1 is not enough?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Pinard: I do not know what would happen in that case. I would be surprised if the House of Commons were to say that 50 per cent plus 1 is sufficient, unless the question were very clear.

Senator Grafstein: Remember that this bill is a duplex bill. The question has to be clear, and then there is a vote. Then there is the question of whether or not the result of the vote represents a strong enough majority. However, in referenda, practically speaking, these questions will become merged in the first debate. We now know — and I do not think anyone would contest this, either those who support the bill or those who have questions about it — that the two largest opposition parties, the Bloc and the Alliance, say that 50.1 per cent is sufficient. However, the public, both in Quebec and in the rest of Canada, would not agree with that. If the Senate took the popular position and the House of Commons was fragmented, would not the public then look at the consequences and say, “Thank God for the Senate”?

Mr. Pinard: Do you mean before or after a referendum?

Senator Grafstein: First before and then after.

Mr. Pinard: I think such a gesture on the part of the Senate would be very strongly supported by the population. It would be supported by a large proportion of Canadians outside Quebec, as well as by federalists within Quebec. This is a case in which the Senate could get support, despite the low support it usually has.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Pinard, vous avez une réputation impressionnante au Canada pour la clarté de vos conclusions, ce qui n'est peut-être pas le cas des questions sur lesquelles on vous a demandé de vous pencher.

Le gouvernement actuel du Québec a dit qu'il agira lorsqu'il aura des conditions gagnantes. D'après le témoignage que vous nous avez donné aujourd'hui, j'en conclus qu'il aimerait avoir beaucoup de questions confuses pour étoffer son appui au Québec. Il aimerait avoir un gouvernement fédéral faible qui émettrait de nombreux points de vue différents. Deux conditions préalables pourraient favoriser la tenue d'un référendum. Dans un premier temps, lorsque les questions ne sont pas très claires, c'est-à-dire des questions ambiguës qui pourraient obtenir un appui, et dans un deuxième temps, lorsque le centre présente une certaine faiblesse, que ce soit au sein du gouvernement même ou au Parlement avec un gouvernement minoritaire.

Les deux grands partis de l'opposition dans l'autre endroit, c'est-à-dire l'Alliance et le Bloc, ont adopté le principe selon lequel une majorité de 50,1 p. 100 suffit. Cependant, ce ne serait pas l'opinion du grand public. Est-ce que vos conclusions à propos du Sénat ne renferment pas une certaine incohérence si effectivement le Sénat, par opposition au Parlement, représente l'opinion populaire et la Chambre des communes, celle de la minorité sur la question du 50,1 p. 100?

M. Pinard: Voulez-vous dire si le Sénat déclarait que 50 p. 100 plus un n'est pas suffisant?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Pinard: J'ignore si cela se produirait dans ce cas. Je serais étonné si la Chambre des communes déclarait qu'une majorité de 50 p. 100 plus un est suffisante, à moins que la question soit très claire.

Le sénateur Grafstein: Il ne faut pas oublier que ce projet de loi porte sur deux aspects. Il faut que la question soit claire, après quoi il y a un vote. Puis il s'agit de déterminer si le résultat du vote représente une majorité suffisante. Cependant, en pratique, dans les référendums, ces questions se trouvent fusionnées dans le premier débat. Nous savons maintenant — et je crois que personne ne le contestera, pas plus ceux qui appuient le projet de loi que ceux qui ont des doutes à son sujet — que les deux grands partis d'opposition, le Bloc et l'Alliance, considèrent qu'une majorité de 50,1 p. 100 est suffisante. Cependant, le public, tant au Québec que dans le reste du Canada, ne serait pas d'accord avec ce point de vue. Si le Sénat adoptait la position populaire et que l'opinion à la Chambre des communes était fragmentée, alors le public en voyant les conséquences ne dirait-il pas, «Dieu merci pour le Sénat»?

M. Pinard: Voulez-vous dire avant ou après un référendum?

Le sénateur Grafstein: Avant puis après.

M. Pinard: Je pense qu'un tel geste de la part du Sénat recevrait un appui très ferme de la population. Il serait appuyé par une forte proportion de Canadiens en dehors du Québec ainsi que par les fédéralistes du Québec. C'est un cas où le Sénat bénéficierait d'un appui malgré la faiblesse de l'appui dont il bénéficie habituellement.

Senator Grafstein: Mr. Pinard, your evidence is very informative. As I read your testimony and your paper, it strikes me that the clearer the consequences, the clearer the question. When a question is asked without the consequences being clear, the more confusion there is. To support that contention, you have said that sovereignty without consequences is not clear and there will be confusion. You have said that there will be confusion without the consequences. You seemed more comfortable with sovereignty association. It is a little more user friendly, thus there would be less confusion, but there would still be confusion as to what it really means. You have also said that independence without the consequences is also rather confusing.

Let me give you one other word to see if it would be more clear. I refer to the question of the "indivisibility" of a country. Would that be a clearer word than the other four or five, without talking about the consequences?

Mr. Pinard: I am not sure I would use those words. My preferred question is: Do you want Quebec to remain a province of Canada or not? That would be my question. I think it is clear. As I said, in polls since 1997, 60 to 70 per cent of people have said, "I would vote yes to that."

Senator Grafstein: Is it fair to say, Mr. Pinard, that indivisibility and remaining part of Canada is almost interchangeable?

[Translation]

Mr. Pinard, we agree that a referendum or plebiscite question has never been clear or as clear as we would have liked. You mentioned the 1942 plebiscite — but the responses have been clear. I would also like to mention the question asked regarding the Charlottetown Agreement in 1992:

Are you all in favour of the agreement entered into...

And then the date was mentioned. The question could not have been more confusing or vague. It was not clear, but the response was clear. People understood the issues during the debate. I would like you to agree that even if the questions are not clear, the responses usually are.

Mr. Pinard: I fundamentally disagree with you on that. I think the generalization that could be drawn from what you say —

[English]

— with all due respect to politicians, very often politicians like to make questions the easiest possible for them to win what they want to win. It is not surprising that the Parti Québécois does that. The federalists did the same with the Charlottetown Agreement as they did with conscription. There are cases where a question on separation could be a bit complex. However, very soon, people would say, "It is like conscription." People at that time asked, "Is it conscription, yes or no?" If the question related only to secession, people would end up saying, "It is a question on

Le sénateur Grafstein: Monsieur Pinard, votre témoignage est très instructif. À la lecture de votre témoignage et de votre document, ce qui me frappe, c'est que plus les conséquences sont claires, plus la question est claire. Lorsqu'on pose une question sans que les conséquences soient claires, cela accroît la confusion. Pour appuyer cette affirmation, vous avez dit que la souveraineté sans conséquences n'est pas claire et suscitera la confusion. Vous avez dit qu'il y aura confusion si les conséquences ne sont pas précisées. Vous semblez plus à l'aise avec la souveraineté-association. C'est une notion qui est un peu plus facile à appréhender et qui par conséquent susciterait moins de confusion, mais il n'en resterait pas moins une certaine confusion quant à son sens réel. Vous avez aussi dit que l'indépendance sans qu'on en précise les conséquences prête aussi plutôt à confusion.

Laissez-moi vous présenter un autre mot pour voir s'il serait plus clair. Je fais allusion à la question de l'«indivisibilité» d'un pays. Est-ce que ce serait un terme plus clair que les quatre ou cinq autres, sans que l'on parle des conséquences?

M. Pinard: Je ne suis pas sûr que j'utiliserais ces mots-là. La question que je préfère est la suivante: Voulez-vous que le Québec demeure une province du Canada ou non? Ce serait la question que je poserais. J'estime qu'elle est claire. Comme je l'ai dit, dans les sondages qui ont été faits depuis 1997, 60 à 70 p. 100 de la population a dit: «Je voterais oui à cette question-là.»

Le sénateur Grafstein: Pourrait-on dire, monsieur Pinard, que le terme «indivisibilité» et l'expression «continuer à faire partie du Canada» sont pratiquement interchangeables?

[Français]

Monsieur Pinard, nous sommes d'accord sur le fait que la question d'un référendum ou d'un plébiscite n'a jamais été claire ou aussi claire que nous l'aurions voulue — vous avez mentionné le plébiscite de 1942 — mais les réponses ont été claires. Je voudrais vous citer aussi la question qui a été posée en 1992 suite à l'Entente de Charlottetown:

Êtes-vous en faveur de l'entente qui a été conclue [...]

Et, on y avait inscrit la date. La question ne pouvait pas être plus confuse et plus vague. Elle manquait de clarté mais les réponses ont été claires. Les gens ont compris quand même durant le débat. Je voudrais que vous soyez un peu d'accord avec moi: même si les questions ne sont pas claires rares sont les réponses qui ne le sont pas.

M. Pinard: Je suis en désaccord fondamentalement avec vous en ce qui a trait à cela. Je pense qu'une généralisation qu'on peut faire sur ce que vous dites...

[Traduction]

... avec tout le respect que je dois aux politiciens, très souvent les politiciens préfèrent formuler les questions de la façon qui leur permettra le plus facilement d'obtenir ce qu'ils veulent. Il n'est pas étonnant que le Parti québécois agisse ainsi. Les fédéralistes ont fait la même chose avec l'Entente de Charlottetown comme ils l'ont fait avec la conscription. Il y a des cas où une question sur la séparation pourrait être un peu complexe. Cependant les gens ne tarderaient pas à dire: «C'est comme la conscription». Les gens à l'époque ont demandé: «Est-ce la conscription, oui ou non?» Si la

separation.” I do not think that either the question of 1980 or 1995 enter into that category.

Senator Lynch-Staunton: The question in 1992 read: “Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?” Name me one person other than those in the inner circle who understood what that question was all about. Yet, there was a pretty good turn out at the referendum, and it was a pretty categorical vote against. Was it against the confusion, or was it against the fact that during the campaign people felt that, perhaps, the changes were too complicated and complex and they were not ready to accept them? No matter the question, clear or not, the answer turned out to be pretty clear.

Mr. Pinard: I think that the question will never be entirely clear. There will not even be discretion on separation. People will say, “No, it will not lead to that. It is a trick.” There will be some confusion about that.

Once this is said, I disagree with the idea. Read my analysis in the book and read my analysis of the 1980 referendum. I do not think anyone can look at that in an objective fashion — and my work on that has been described as objective — and say that the people were clear as to what they were voting on in those referenda.

Senator Lynch-Staunton: That is an argument against referenda. Are you in favour of referenda?

Mr. Pinard: I am certainly in favour that a decision be taken by referendum and not by the government in an election, for example.

[Translation]

The Chairman: Thank you, Professor Pinard. Your testimony was extremely interesting and will be most helpful to us in our work.

[English]

Senators, our next witness is Mr. Stephen Blair, who is a lawyer in Ottawa and who has submitted a brief about the constitutional status of Bill C-20. Welcome, Mr. Blair. Please proceed.

Mr. Stephen G. Blair, Barrister and Solicitor: Madam Chair, honourable senators, thank you for inviting me to speak here today. Last December, the *Globe and Mail* printed a copy of the clarity bill in one of its issues, and I took the liberty of reading the bill. Had I not done that, I do not think I would be here today. However, I was immediately struck by the features of the bill that deeply trouble me, and I will list them briefly.

First was its long preamble. Second was its treatment of the separation of powers. Third was its attempt to bind future Houses of Commons. Fourth was the curtailed role it prescribed for the

question ne portait que sur la sécession, les gens finiraient par dire: «C’est une question sur la séparation». Je ne crois pas que la question de 1980 ou de 1995 se range dans cette catégorie.

Le sénateur Lynch-Staunton: La question de 1992 se lisait comme suit: «Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l’entente conclue le 28 août 1992?» Nommez-moi une personne ne faisant pas partie des milieux politiques en question qui comprenait le sens de cette question. Pourtant, le taux de participation au référendum a été assez bon et les résultats du vote ont témoigné d’une opposition assez catégorique. Était-ce une opposition à la confusion ou était-ce parce qu’au cours de la campagne les gens ont peut-être eu l’impression que les changements étaient trop compliqués et complexes et qu’ils n’étaient pas prêts à les accepter? Peu importe que la question était claire ou non, la réponse s’est avérée assez claire.

M. Pinard: Je crois que la question ne sera jamais tout à fait claire. Il n’y aura même pas de discrétion concernant la séparation. Les gens diront: «Non ça n’aboutira pas à cela. C’est une ruse.» Il y aura une certaine confusion à cet égard.

Une fois cela dit, je ne suis pas d’accord avec l’idée. Lisez l’analyse que je fais dans mon ouvrage et lisez mon analyse du référendum de 1980. Je ne crois pas que qui que ce soit puisse examiner la chose de façon objective — et mon travail sur cette question a été qualifié d’objectif — et dire que la population savait clairement ce sur quoi elle votait dans le cadre de ces référendums.

Le sénateur Lynch-Staunton: C’est un argument contre les référendums. Êtes-vous partisan des référendums?

M. Pinard: Je suis certainement partisan d’une décision prise par référendum et non par le gouvernement dans une élection, par exemple.

[Français]

La présidente: Je vous remercie, professeur Pinard. Votre témoignage a été extrêmement intéressant et nous aidera beaucoup dans nos délibérations.

[Traduction]

Chers collègues, notre prochain témoin est M. Stephen Blair, qui est avocat à Ottawa et qui a présenté un mémoire sur le statut constitutionnel du projet de loi C-20. Bienvenue, monsieur Blair. Si vous voulez bien commencer.

M. Stephen G. Blair, avocat: Madame la présidente, honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de m’avoir invité à prendre la parole devant vous aujourd’hui. En décembre dernier, le *Globe and Mail* a imprimé une copie du projet de loi sur la clarté dans l’un de ses numéros, et j’ai pris la liberté de lire le projet de loi. Si je ne l’avais pas fait, je ne crois pas que je serais ici aujourd’hui. Cependant, j’ai été immédiatement frappé par des aspects du projet de loi qui m’inquiètent profondément, et je vais vous les indiquer brièvement.

Il y a premièrement son long préambule. Deuxièmement, il y a son traitement de la séparation des pouvoirs. Troisièmement, il y a sa tentative de lier les futures Chambres des communes.

Senate. Fifth was what I thought was a new federal process for the review of provincial laws.

With regard to the preamble, I will not say much except I think it is there because the government may see this as a constitutionally shaky bill. They put in a very long preamble in the hope that they might be able to justify the bill should it ever come before a court. I have never seen one that long, and I do not think it will save this bill. I have not departed from my conclusion, in that regard at least, that it will be of no assistance in saving this bill from being declared unconstitutional, should it be passed.

The issue of separation of powers is of considerable importance to me. In my years practising law and as a law student, I had never before seen an act of Parliament or of a provincial legislature where the legislators who are passing the law took the opportunity to appoint themselves as the arbiters who would have the sole task of determining the application and enforcement interpretation of that new law. In Canada, when we pass new laws and we foresee the need for them to be interpreted, and that task is usually assigned to independent tribunals or to courts. Again, I think if you look through the vast array of federal statutes now in existence, you will see none where Parliament has given that role to either the Senate or the House of Commons to act as judge and jury in respect of the laws that have been passed.

In my view, it has been settled law since about 1700 that matters involving the application of generally applicable laws to particular facts are to be determined by independent judges. More recently, we see that task being also undertaken by independent tribunals. The hallmarks of these independent tribunals are that they are free from political or financial influence in the decisions they make, and that is for good reason.

John Locke once said that it is:

...too great a temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws to also have in their hands the power to execute them\$

We have had unfortunate examples in Canada of cases where legislators have assumed judicial roles. The most notorious are, of course, the contested election laws that were finally abolished in 1873. They had existed in England going back to time immemorial, and Erskine May, in his book on Parliament, described the practice of having disputed elections tried by members of Parliament as a notorious perversion of justice. In 1878, Mr. Justice Henry of our Supreme Court also described these old contested election law processes, when he said that the parliamentary records of all countries exhibit ample proof of bias and lack of reliability. He continued:

Those records exhibit, however, glaring cases of arbitrary and high-handed injustice to individuals whose humiliation it suited the partisan majorities to procure.

Quatrièmement, il y a le rôle limité qu'il prévoit pour le Sénat. Et cinquièmement, il y a ce que j'ai considéré comme un nouveau processus fédéral pour examiner les lois provinciales.

Je ne dirai pas grand-chose à propos du préambule, sauf que, selon moi, il est là parce que le gouvernement considère peut-être le projet de loi boiteux sur le plan constitutionnel. Il a inclus un très long préambule dans l'espoir de pouvoir justifier le projet de loi s'il est un jour renvoyé au tribunal. Je n'ai jamais vu un préambule d'une telle longueur et je ne pense pas qu'il puisse sauver le projet de loi. À cet égard, je suis encore convaincu que le préambule n'empêchera pas du tout que le projet de loi soit jugé anticonstitutionnel s'il est adopté.

La question de la séparation des pouvoirs revêt beaucoup d'importance à mes yeux. Pendant toutes les années où j'ai exercé le droit et où j'ai été étudiant en droit, je n'ai jamais vu une loi du Parlement ou d'une assemblée provinciale où les législateurs, ceux qui adoptent la loi, se nommaient en même temps les seuls arbitres chargés de déterminer comment la nouvelle loi sera appliquée et interprétée. Au Canada, lorsque nous adoptons de nouvelles lois, si nous prévoyons qu'on devra peut-être les interpréter, on en charge d'habitude des tribunaux indépendants ou la cour. Si vous examinez les nombreuses lois fédérales que nous avons maintenant, vous n'en trouverez aucune où le Parlement a chargé soit le Sénat soit la Chambre des communes d'être juge et jury pour l'application des lois.

Selon moi, depuis 1700 environ, on a déterminé que les questions d'application générale de la loi à des faits particuliers doivent être tranchées par des juges indépendants. Plus récemment, on a aussi confié cette tâche à des tribunaux indépendants. La caractéristique de ces tribunaux indépendants, c'est qu'ils peuvent rendre des décisions sans être influencés par des considérations politiques ou financières et ce, pour d'excellentes raisons.

John Locke avait déclaré:

[...] Ce serait tenter la fragilité humaine, qui est prompte à l'ambition, que de confier le pouvoir de faire exécuter les lois à ceux-là même qui détiennent le pouvoir de les faire [...]

Nous avons eu au Canada des exemples déplorable de cas où les législateurs ont assumé des rôles judiciaires. Les cas les plus célèbres sont, bien sûr, les Lois sur les élections contestées qui ont fini par être abolies en 1873. Ces lois existaient depuis toujours en Angleterre et, dans son ouvrage sur le Parlement, Erskine qualifiait la pratique voulant que ce soit les députés qui jugent les élections contestées comme une perversion évidente de la justice. En 1878, le juge Henri de la Cour suprême du Canada a lui aussi décrit ces anciennes procédures des lois sur les élections contestées en disant que les documents parlementaires de tous les pays contiennent de nombreuses preuves de manque d'objectivité et de fiabilité. Il disait aussi:

Ces documents fournissent des exemples de cas évidents d'injustice et de traitement arbitraire et tyrannique envers des personnes, parce qu'il convenait à des majorités partisans de leur infliger une humiliation.

With this history, how can we today suggest that legal and factual determination surrounding the clarity of a referendum question can be done fairly and without bias by a House of Commons whose proper job it is to be highly partisan and biased in its normal day-to-day activity? The answer, quite simply, is it cannot be done, and this is why our legislatures have not passed this form of legislation, in my view, in over 100 years.

In response to the Supreme Court's ruling in the secession reference, Minister Dion said:

There are few things more dangerous in a democracy than a government that places itself above the law but continues to demand obedience of its citizens.

By proposing to place the determination of the clarity issues before the House of Commons — which, after all, is a captive body in the case of a majority government situation — according to criteria already passed by the same house, the federal government is asking those who pass the law to act as sole arbiter in the interpretation and application of these laws to particular cases, those particular cases being a provincial secession referendum question. In my view, such a law flies in the face of Mr. Dion's statement and our democratic traditions, and it also violates, in my judgment, the constitutional separation of powers.

In my paper, I have argued forcefully that the clarity bill violates the separation of powers. In recent years, the Supreme Court has clearly confirmed, in many cases, that there is a constitutional separation of powers in Canada. The late chief justice Dickson said:

In broad terms, the role of the judiciary is, of course, to interpret and apply the law; the role of the legislature is to decide upon and enunciate policy; the role of the executive is to administer and implement that policy.

Dean Hogg, who will testify here later today, emphasized the importance of independence. He said:

The independence of the judge from other branches of government is especially significant, because it provides an assurance that the state will be subjected to the rule of law. If the state could count on the courts to ratify all legislative and executive actions, even those unauthorized by law, *the individual would have no protection against tyranny.*

In an Australian case in 1957, Lord Simonds, speaking for the Privy Council, referred to the Australian federal system, but I think it is applicable to our system as well. He said:

In a federal system, the absolute independence of the Judiciary is the bulwark of the Constitution against encroachment whether by the legislative or executive.

The following sentence is very important:

To vest in the same body executive and judicial power is to remove a vital constitutional safeguard.

Compte tenu de ces antécédents, comment pouvons-nous aujourd'hui laisser entendre que la Chambre des communes, dont le rôle consiste à être hautement partisane et biaisée dans ses activités quotidiennes, pourrait en toute justice et en toute équité déterminer selon la loi et les faits la clarté d'une question référendaire? La réponse, c'est que c'est tout simplement impossible et c'est pourquoi nos assemblées législatives n'ont pas, selon moi, adopté de loi de ce genre en plus de 100 ans.

En réponse à la décision de la Cour suprême suite au renvoi de la question de sécession, le ministre Dion a déclaré:

Il y a peu de choses plus dangereuses dans une démocratie qu'un gouvernement qui se place au-dessus de la loi lui-même, mais qui continue d'exiger l'obéissance de ses citoyens.

En proposant de charger la Chambre des communes, qui est, après tout, une assemblée captive si le gouvernement est majoritaire, de trancher les questions de clarté selon des critères déjà adoptés par la même Chambre, le gouvernement fédéral demande à ceux qui adoptent la loi d'être seuls juges dans l'interprétation et l'application de ces lois à des cas particuliers, en l'occurrence une question référendaire sur la sécession d'une province. À mon avis, une telle loi est contraire à la déclaration de M. Dion et à nos traditions démocratiques et viole en même temps le principe de la séparation des pouvoirs selon la Constitution.

Dans mon mémoire, je soutiens que le projet de loi sur la clarté viole le principe de la séparation des pouvoirs. Ces dernières années, la Cour suprême a clairement confirmé dans bien des cas qu'il existe une séparation des pouvoirs aux termes de la Constitution du Canada. Feu le juge en chef Dickson avait déclaré:

En termes généraux, le rôle du judiciaire est, il va sans dire, d'interpréter et d'appliquer la loi; le rôle du législatif est de prendre des décisions et d'énoncer des politiques; le rôle de l'exécutif est d'administrer et d'appliquer ces politiques.

Le professeur Hogg, que votre comité entendra plus tard aujourd'hui, a décrit en ces mots l'importance de l'indépendance:

L'indépendance des juges par rapport aux autres branches d'un gouvernement est tout particulièrement importante, parce qu'elle fournit l'assurance que l'État sera assujéti au principe de la primauté du droit. Si l'État pouvait compter sur les cours de justice pour ratifier toutes ses actions législatives et exécutives, même si elles ne sont pas autorisées par la loi, l'individu ne serait nullement protégé contre la tyrannie.

Dans un cas en Australie, en 1957, Lord Simonds déclarait ceci au nom du Conseil privé à propos du système fédéral australien, mais je pense que cela s'applique aussi bien à notre régime:

Dans un système fédéral, l'indépendance absolue du judiciaire est le rempart établi dans la Constitution contre l'empiétement du législatif ou de l'exécutif.

La phrase suivante est très importante:

C'est faire disparaître une sauvegarde constitutionnelle fondamentale que de conférer au même organisme un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire.

That, in my view, is what is happening with the clarity bill. We are putting the determination of legal issues into the hands of members of Parliament, those same members having passed the law, and those same members being subject to the forces that we know exist in our parliamentary system where they are told how to vote by their party leaders, and if they do not vote according to the wishes of their party leaders, they are subject to significant sanctions including possibly losing their jobs.

If you take that into another example, and look at our jury system, our juries are independent. Could you imagine a case where a jury member is told by a judge that he must vote to find a person guilty and not exercise his own independent judgment? Could you imagine a system where a juror would face a financial penalty if he or she voted to acquit rather than to vote for a guilty verdict?

I have summarized all this in my paper, but I would like to repeat what I said there.

Parliamentarians should restrict their activities to what they do best, the legitimate practise of partisan politics leading to the creation of new laws within prescribed constitutional limits. The important lessons learned over a century ago from the former discredited contested election laws should not be forgotten. To be clear, today's legislators should not be allowed to appoint themselves as arbiters of the laws of others, especially when they seek to judge those laws according to legal criteria and procedures which they themselves have created and passed into law.

For these reasons, Canadians should not applaud the provisions contained in clause 1 of the clarity bill. Rather, they should be alarmed by them because, as the Privy Council said in *Liyanage*, an important case, if such measures are done once and allowed to stand, then they may be done over and over again, resulting in an erosion of constitutional protections.

I will move more quickly over the other issues. I believe it is clause 2 of the bill which says that the House of Commons must consider a particular referendum question and the legislation says that if it contains this or that it is not a clear question. I believe that is an attempt to tie the hands of a future House of Commons, or the current House of Commons for that matter. This is something we do not normally do in our system. There is a principle of common law that the present Parliament cannot tie the hands of a future one, and that is being ignored in the clarity bill.

Dean Hogg said:

In political terms, the rationale of this rule is clear. If a legislative body could bind itself not to do something in the future, then a government could use its parliamentary majority to protect its policies from alteration or repeal. This would lay a dead hand on a government subsequently elected to power in a new election with new issues. In other words, a government while in office could frustrate in advance the policies urged by the opposition.

À mon avis, c'est ce qui se passe dans le cas du projet de loi sur la clarté. Nous confions aux députés le choix de trancher certaines questions juridiques, alors que ces mêmes députés ont adopté la loi et sont assujettis aux forces dont nous reconnaissons l'existence dans notre régime parlementaire, vu que leurs chefs de parti leur disent comment voter et qu'ils risquent de graves sanctions, y compris la perte possible de leur poste s'ils ne votent pas conformément au désir de leur chef de parti.

On peut prendre un autre exemple, celui de nos jurés. Les jurés sont indépendants. Pouvez-vous imaginer un cas où un juge dirait à un juré qu'il doit déclarer l'accusé coupable sans exercer son propre jugement indépendant? Pouvez-vous imaginer un système où un juré risquerait une amende s'il votait pour acquitter l'accusé au lieu de le déclarer coupable?

J'ai résumé tout cela dans mon mémoire, mais je tiens à le répéter.

Les parlementaires devraient faire uniquement ce qu'ils sont le mieux placés pour faire, soit s'adonner de façon légitime à la politique de parti pour créer de nouvelles lois selon certaines limites constitutionnelles bien précises. Nous ne devrions pas oublier les importantes leçons tirées il y a plus d'un siècle des anciennes lois sur les élections contestées. Autrement dit, les législateurs d'aujourd'hui ne devraient pas pouvoir se nommer eux-mêmes arbitres des lois adoptées par d'autres, surtout lorsqu'ils essaient de juger ces lois en fonction de critères et de procédures juridiques qu'ils ont eux-mêmes créés et adoptés.

Pour toutes ces raisons, les Canadiens ne devraient pas applaudir aux dispositions contenues dans l'article 1 du projet de loi sur la clarté. Ces dispositions devraient les inquiéter parce que, comme le Conseil privé l'a dit dans *Liyanage*, une affaire importante, si l'on prend une première fois de telles mesures et qu'elles soient maintenues, on pourra faire la même chose constamment, ce qui entraînera l'érosion des protections constitutionnelles.

Je passerai les autres questions en revue plus rapidement. Je pense que c'est à l'article 2 du projet de loi qu'on stipule que la Chambre des communes doit examiner une question posée lors d'un référendum et qu'on jugera que la question n'est pas claire si elle contient telle ou telle chose. À mon avis, on essaie de lier les mains d'une future Chambre des communes ou de la Chambre des communes actuelle. Ce n'est pas une chose que nous faisons normalement. Selon un principe de la common law, le Parlement ne peut pas lier les mains d'un Parlement futur, mais le projet de loi sur la clarté ne tient pas compte de ce principe.

Je cite le doyen Hogg:

Sur le plan politique, la raison fondamentale de cette règle est claire. Si un corps législatif peut s'obliger à ne pas faire quelque chose dans l'avenir, un gouvernement pourrait utiliser sa majorité parlementaire pour empêcher que ses politiques soient modifiées ou écartées dans l'avenir. Ce serait exercer une influence sur un gouvernement élu au cours d'une nouvelle élection, qui aurait à régler de nouvelles questions. En d'autres mots, pendant qu'il est au pouvoir, un gouvernement pourrait empêcher d'avance que soient

To be clear, there is no question that the clarity act could be amended by the current Parliament or a future Parliament. However, until it is amended, assuming the bill is passed, the Parliament following this one is tied into the same law and the same evaluations of secession referendum questions. If push came to shove and a vote were held, members of Parliament would be tied to voting in a particular way after a subsequent, or perhaps many subsequent, elections. I do not think that is how our system normally operates.

This also struck me as a most unusual bill with regard to the Senate. Accordingly, I reread the 1979 Senate reference case decided by the Supreme Court of Canada. As I read that judgment, it became clear to me that under the old section 91.1 provisions in the then BNA Act, Parliament alone could only alter the role of the Senate or the House of Commons in what might largely be described as housekeeping matters such as mandatory age of retirement, new senators from the North, et cetera.

In 1982, the constitutional amending formulae preserved, in my opinion, this limited amending power by Parliament alone in section 44 of the Constitution Act, 1982, or the amending formula portion of the Constitution.

The power to amend the Constitution in relation to the substantive powers of the Senate are found today in section 42(1)(b) respecting the legislative powers of the Senate and its makeup. In order to effect a section 42(1)(b) amendment, it must pass through both Parliament and provincial legislatures to some degree.

I cannot believe that legislation such as the clarity bill involving the possible breakup of Canada is of a housekeeping nature, entitling Parliament to rely on section 44 to amend the Constitution vis-à-vis the Senate without provincial consent. It seems to me that the Senate has a vital interest in any discussions leading up to the possible breakup of the country and must be accorded its full constitutional legislative role.

Furthermore, to the extent that I now learn that the government or other people who support the bill rely on section 44 as a basis for the clarity bill, I am surprised, because assurances were given only a few months ago that the clarity legislation was valid and involved no constitutional changes. If there is to be a section 44 amendment, please tell me what it is, because it is certainly not clear from the proposed legislation. Are we not entitled to at least a clear statement to the effect that a particular section of the Constitution is hereby amended as follows? Nothing of that sort is contained in the bill. If there are amendments, are we now left simply to guess what implied amendments are being made? Are we to believe that an implied amendment to a written constitution like ours is satisfactory?

In my paper, I deal with the federal review of provincial laws and I refer to the history of the reservation disallowance provisions. I do not advocate a return to the days when reservation

adoptées dans l'avenir des politiques préconisées par l'opposition.

Soyons tout à fait clairs: Le projet de loi pourrait être modifié par le Parlement actuel ou un Parlement futur. Toutefois, jusqu'à ce que la loi soit modifiée, dans l'hypothèse où le projet de loi est adopté, le Parlement qui suivra celui-ci est lié par la même loi et la même évaluation des questions du référendum sur la sécession. En mettant les choses au pire, si un vote était tenu, les députés pourraient être obligés de voter d'une certaine façon après des élections ultérieures ou même plusieurs. Ce n'est pas ainsi que notre régime fonctionne normalement.

J'ai aussi trouvé le projet de loi très singulier vis-à-vis du Sénat. Pour cette raison, j'ai relu la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire du renvoi sur la compétence de la Chambre haute. Il m'est apparu clairement qu'en vertu de l'ancien article 91.1 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement ne peut modifier le rôle du Sénat ou de la Chambre des communes qu'en ce qui concerne les questions de gestion interne comme l'âge obligatoire de la retraite, la création de nouveaux sénateurs venant du Nord, et cetera.

En 1982, les formules de modifications constitutionnelles ont conservé, à mon avis, ce pouvoir limité de modification par le Parlement à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, ou la portion de la formule de modification de la Constitution.

Le pouvoir de modifier la Constitution au sujet des pouvoirs essentiels du Sénat se trouve aujourd'hui à l'alinéa 42(1)b), relatif aux pouvoirs législatifs du Sénat et de sa composition. Pour effectuer une modification en vertu de l'alinéa 42(1)b), celui-ci doit être adopté et par le gouvernement fédéral et par les Parlements provinciaux dans une certaine mesure.

Je ne peux pas croire qu'une loi comme le projet de loi sur la clarté portant sur le démantèlement possible du Canada soit une question de gestion interne, autorisant le Parlement à n'invoquer que l'article 44 pour modifier la Constitution relativement au Sénat sans consentement des provinces. Il me semble que le Sénat a un intérêt déterminant pour toute discussion conduisant au démantèlement possible du pays et doit pouvoir jouer en totalité son rôle législatif constitutionnel.

De plus, dans la mesure où j'apprends maintenant que le gouvernement ou d'autres partisans du projet de loi fondent leur appui sur l'article 44, je suis étonné, parce que des assurances ont été données il y a à peine quelques mois selon lesquelles la Loi sur la clarté était valide et ne supposait aucun changement constitutionnel. S'il doit y avoir une modification en vertu de l'article 44, je vous prie de me dire de quoi il s'agit, car cela n'est certainement pas clair dans le texte du projet de loi. N'avons-nous pas le droit qu'on nous dise clairement qu'un article donné de la Constitution est modifié? Le projet de loi ne contient rien de tel. S'il y a des amendements, doit-on simplement deviner de quelles modifications implicites il s'agit? Sommes-nous censés croire qu'une modification implicite d'une constitution écrite comme la nôtre est satisfaisante?

Dans mon mémoire, je traite de l'examen des lois provinciales par le gouvernement fédéral et je fais l'historique des dispositions relatives au report ou au désaveu. Je ne préconise pas de revenir à

and disallowance was used. I favour its abolition. However, I think it is particularly instructive as we look at the clarity bill before us because the reservation and disallowance provisions contain a very precise and clear procedure for the review of provincial laws at the federal level and, apart from what is said in those sections of the Constitution which have remained unchanged since 1867, there is no other process by which the federal government can review provincial laws.

Therefore, I ask where the authority is that Parliament now says it can seek to review provincial referendum questions in the way it proposes via the House of Commons. If that were to happen, we would be looking for something in our Constitution saying that Parliament may pass laws it sees fit providing for the review by it of provincial laws. Clearly, there is nothing in our Constitution that says that, and clearly no right-thinking member of a federal union, like one of our provinces in 1867 or today, would agree to such a wide-ranging review process by the federal government.

Furthermore, such a process would not be good government but, in my view, rather bad government, as provincial laws would be subject to any form of arbitrary review by the federal government that it might choose to legislate or undertake.

We must remember that the British North America Act, 1867 was agreed to by the parties that were present; and the Privy Council said some years later:

The process of interpretation as the years go on ought not to be allowed to dim or whittle down the provisions of the original contract upon which the federation was founded, nor is it legitimate that any judicial construction of the provisions of ss. 91 and 92 should impose a new and different contract upon the federating bodies.

That passage was cited with approval by the Supreme Court of Canada in 1979 in the Senate reference case when it explored the possibility that Parliament might amend the provisions relating to the makeup and legislative power of the Senate. I think it applies equally as we look at this bill which proposes a new system, in my view, for the review of provincial laws. Quite simply, this was not contemplated at the time of Confederation, it was not agreed to and, in my view, it is unlawful.

For these reasons, I am of the view that the clarity bill is invalid and beyond the power of Parliament to enact.

I have been watching the debate in the Senate and this committee. There has been active discussion in the Senate on whether this nation is divisible. In my opinion, it is divisible, for two reasons. First, the Supreme Court said it is divisible in the secession reference case. Second, in my view, this is consistent with our common law traditions in which there is really nothing that can never be changed. In keeping with this tradition, our Constitution contains no prohibition against division, and the various amending formulae are not restricted in respect of the categories of amendments that are possible.

However, I sense that some senators are having difficulty accepting these principles. I sympathize with you, and I have a suggestion. I suggest that this difficulty is not really one with the

l'époque du report ou du désaveu. Je préconise l'abolition de ces pouvoirs. Toutefois, je pense qu'il est particulièrement instructif d'examiner ces dispositions car elles contiennent un mécanisme très précis et très clair d'examen des lois provinciales par le gouvernement fédéral et à part les articles de la Constitution restés tels quels depuis 1867, il n'y a aucun autre mécanisme par lequel le gouvernement fédéral peut examiner les lois provinciales.

Je demande donc où se trouve le pouvoir qui permet au Parlement de revoir les questions de référendums provinciaux comme il propose de le faire en passant par la Chambre des communes. Si cela devait se produire, il faudrait chercher dans la Constitution une disposition qui autorise le Parlement à adopter les lois qui lui conviennent pour examiner les lois provinciales. Il est évident que rien dans la Constitution ne le prévoit et qu'aucun membre sensé d'une union fédérale, comme une de nos provinces en 1867 ou aujourd'hui, n'accepterait un mécanisme d'examen aussi vaste par le gouvernement fédéral.

De plus, cette façon de procéder ne serait pas une bonne forme de gouvernement, mais plutôt le contraire, puisque les lois provinciales seraient assujetties aux formes arbitraires de révision du gouvernement fédéral qu'il pourrait se donner.

Il faut se rappeler que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 a été convenu par les parties présentes; quelques années plus tard, le Conseil privé a déclaré ce qui suit:

La façon dont on l'interprète d'année en année ne doit pas faire perdre de vue ou modifier les dispositions du contrat initial qui prévoyait l'établissement de la fédération; il n'est pas juste non plus qu'une interprétation judiciaire des dispositions des articles 91 et 92 impose aux membres de la fédération un contrat nouveau et différent.

La Cour suprême a cité ce passage en l'approuvant dans le renvoi sur la compétence de la Chambre haute lorsqu'elle a exploré la possibilité que le Parlement puisse modifier les dispositions relatives à la composition et au pouvoir législatif du Sénat. Je pense qu'il s'applique tout autant à ce projet de loi, qui propose à mon avis un nouveau mécanisme d'examen des lois provinciales. Cette éventualité n'a tout simplement pas été envisagée au moment de la Confédération; elle n'a pas été acceptée et, à mon avis, est illégale.

Pour ces motifs, j'estime que le projet de loi sur la clarté est invalide et outrepassé les pouvoirs du Parlement.

J'ai suivi le débat au Sénat et au comité. Les échanges ont été vifs au Sénat sur la question de savoir si l'État canadien est divisible. À mon avis, il l'est pour deux raisons. D'abord, la Cour suprême a déclaré qu'il est divisible dans le renvoi sur la sécession. Deuxièmement, à mon avis, cela est conforme à nos traditions de common law où rien ne peut rester inchangé à tout jamais. Conformément à cette tradition, la Constitution ne renferme aucune interdiction contre la division, et les diverses formules de modification n'imposent aucune limitation sur les types de modification possibles.

Toutefois, je sens que certains sénateurs ont du mal à accepter ces principes. Je vous comprends et j'ai une suggestion à vous faire. Je pense que cette difficulté n'est pas vraiment reliée à l'idée

concept of division but, rather, the problem arises with this particular bill. The problem arises because the real subject matter of this bill is the secession, or a possible secession, or a procedure for the secession of a province from Canada. The government is dressing up this bill by calling it the "Clarity Act" when its underlying subject matter is secession.

As senators, you are being asked to judge and pass the first legislation in Canada's history that deals with the subject of secession, and I understand the pain that must cause many of you.

Furthermore, there is yet no formal ruling establishing that Parliament has the legislative competence to make laws in relation to secession. The reference case strongly suggests that the courts might support such legislation within normal prescribed constitutional limits, but to date there is no formal finding that Parliament does in fact have that power. I should add that I do not believe that the clarity bill fits within normal, prescribed constitutional limits.

Some have said that the clarity bill is a legislative triumph. I do not regard it as a legislative triumph. I find it unfortunate that I am speaking to you in the month of the 10th anniversary of the death of the Meech Lake Accord and that the subject we are discussing is possible secession. Since the referendum was held in 1995, there has been an ever-growing body of secession law developed in Canada by academic writers before and after the reference case.

This month, the Law Society of Upper Canada will hold its annual special lecture series. This is probably the pre-eminent legal education program for lawyers in Ontario. For the first time in 15 years, the topic is constitutional law. I have provided the materials to you. One of the panel discussions this year is entitled, "Quebec Secession." That would have been an unthinkable topic for a constitutional law conference as little as five or ten years ago.

If this clarity bill is passed, we will then have a court reference on secession. We will have a remarkable amount of academic writing on the topic. Circulated to you is a list of at least 25 articles that go from about 1997 to the current date. We have a special edition of the *National Journal of Constitutional Law* devoted to the Supreme Court reference case. We have a book written by a lawyer at the Department of Justice, Warren Newman, about the Supreme Court reference case. We have a developing body of secession law.

I do not regard that as a positive development for Canada. However, if this bill is passed and this legislation is challenged, then whether one side loses or one side wins, there will be an even bigger body of secession law, and that body of secession law will grow exponentially once there are one or more additional cases decided by the courts in Canada.

In my view, the Senate has a chance to stop this process. You can do it by stopping the clarity bill in its tracks at this stage. The reference case presently serves both sides well, and each can claim victory to a limited degree. We should let the future unfold. It may soon happen that the feeding frenzy in secession law will

de la division mais plutôt à ce projet de loi précis. Le problème surgit parce que le véritable objet de ce projet de loi est la sécession, ou une sécession possible, ou une procédure de sécession d'une province canadienne. Le gouvernement habille ce projet de loi en l'appelant projet de loi sur la clarté alors que le thème sous-jacent est la sécession.

En tant que sénateurs, vous êtes invités à analyser et adopter la première loi dans l'histoire du pays qui traite de la sécession, et je comprends la douleur que cela peut causer à un grand nombre d'entre vous.

De plus, il n'y a pas de règle officielle établissant que le Parlement a la compétence législative pour adopter des lois relatives à la sécession. Le renvoi laisse bien à penser que les tribunaux pourraient adopter une telle loi dans le cadre des limites constitutionnelles normales, mais à ce jour aucune décision officielle n'a été prise montrant que le Parlement dispose bien de ce pouvoir. J'ajouterai que je ne crois pas que le projet de loi sur la clarté s'insère dans les limites constitutionnelles normales et prescrites.

Certains ont dit que ce projet de loi est une victoire législative. Ce n'est pas mon avis. Je trouve déplorable de m'adresser à vous dans le mois du 10^e anniversaire de la mort de l'Accord du lac Meech et que le sujet de discussion soit la sécession. Depuis le référendum de 1995, un ensemble croissant de lois sur la sécession ont été préparées au Canada par des universitaires avant et après le renvoi.

Ce mois-ci, le Barreau du Haut-Canada tiendra sa série annuelle de conférences extraordinaires. Il s'agit sans doute du plus prestigieux programme de formation juridique des avocats en Ontario. Pour la première fois en 15 ans, le thème sera le droit constitutionnel. Je vous ai fourni des documents. Un des débats cette année s'intitule: «La sécession du Québec». Cela aurait été inconcevable dans une conférence sur le droit constitutionnel il y a cinq ou dix ans à peine.

Si le projet de loi sur la clarté est adopté, il y aura un renvoi à la cour relativement à la sécession. Un nombre remarquable d'universitaires rédigeront des documents sur le sujet. On vous a remis une liste d'au moins 25 articles qui vont de 1997 environ à aujourd'hui. Une édition spéciale du *National Journal of Constitutional Law* est consacrée au renvoi à la Cour suprême. Un ouvrage rédigé par un avocat du ministère de la Justice, M. Warren Newman, porte lui aussi sur le renvoi à la Cour suprême. Nous sommes en train d'élaborer un cadre d'analyse du droit de la sécession.

Pour moi, cela augure mal pour le Canada. Toutefois, si ce projet de loi est adopté et si la loi est contestée, que ce soit l'un ou l'autre camp qui gagne, il y aura une législation de la sécession encore plus imposante et celle-ci croîtra de façon exponentielle quand les tribunaux canadiens auront tranché une ou plusieurs affaires supplémentaires.

À mon avis, le Sénat a la possibilité de stopper ce processus. Vous pouvez le faire en stoppant le projet de loi sur la clarté au stade actuel. La décision sur le renvoi sert actuellement bien les deux camps, et chacun d'eux peut revendiquer la victoire à un certain degré. Voyons ce que l'avenir nous réserve. Peut-être

subside. If this bill is passed, you can be certain that it will not subside. It will grow, and secession may in fact become a self-fulfilling prophecy.

In the debate that has gone on here, I am pleased to see some reference to the American experience. I know reference has been made to the great case of *Texas v. White*. I think our interests would be far better served to remember the 1858 or 1859 decision of the United States Supreme Court in *Dred Scott*. This case involved the slave who had been in slave territory and moved to a free state, was a free man for a while, and then returned to a slave state. The issue before the court was whether or not he went back to having his slave status. The outcome of the court decision, like so many others, as far as *Dred Scott* was concerned, really does not matter.

Senator Cools: Could we have that name again, please?

Mr. Blair: *Dred Scott*. I do not have a reference for the case, but I could get one. As I was saying, like so many other legal cases, at the end of the day what happened to *Dred Scott* really does not matter. He was in fact sent back to a life of slavery. However, the decision fixed in place a constitutional situation vis-a-vis slavery that in fact sparked the civil war. The decision marked the end of a decade in which significant legal changes had taken place in the American republic. More than any other decision or legislative act, this case set the stage for the civil war by placing the nation in a constitutional straightjacket on the issue of the future of slavery as the great western territories of the nation were being opened up to settlers, development, and ultimately statehood. The results of the case show the dangers that are present when governments rely overly on legislative actions and court judgments to resolve their differences.

In describing the *Dred Scott* case, one historian said:

The amazing acts of mastery — legislative, executive, judicial - committed by the federal government in the decade between 1850 and 1860 changed the whole political climate of America. So the ambitions and passions of both political parties were in reality responsible for the judicial opinion that rocked the country from one end to another.

In my view, Canada has yet to have its *Dred Scott* case. By blocking this legislation at this juncture, you have a chance to prevent that from happening. If you do not, the body of secession law will continue to develop in ways that are not foreseeable and with results that cannot be predicted. As an example, we need look no further than the recent decision involving Donald Marshall, the near riots at Burnt Church in New Brunswick and the possible nationwide effect that that decision had upon resource exploitation.

In summary, I would encourage you to defeat this bill. Do not send it back to the House of Commons. It is bad law. It violates

l'emballlement pour le droit de la sécession se calmera-t-il. Si ce projet de loi est adopté, vous pouvez être certains que cela ne se calmera pas. Il prendra de l'ampleur et la sécession risque d'être une prédiction qui se réalisera à force d'en parler.

Dans le débat qui a eu lieu ici, je suis heureux de constater qu'il a été fait mention de l'histoire américaine. Je sais qu'on a fait allusion à l'affaire de *Texas c. White*. Je pense que nos intérêts seraient beaucoup mieux servis si l'on se souvenait de la décision de 1858 ou 1859 de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Dred Scott*. Il s'agissait d'un esclave qui avait vécu en territoire esclavagiste et avait gagné un État libéré, avait été un homme libre pendant un certain temps puis avait été renvoyé dans un État esclavagiste. La question devant le tribunal était de savoir s'il retrouvait sa condition d'esclave. Le jugement, comme beaucoup d'autres, en ce qui concerne *Dred Scott*, n'importe pas vraiment.

Le sénateur Cools: Pourriez-vous répéter le nom, s'il vous plaît?

M. Blair: *Dred Scott*. Je n'ai pas la référence, mais je pourrais vous l'obtenir. Comme je le disais, comme dans tant d'autres affaires, le sort de *Dred Scott* ne compte pas vraiment. Il a en fait été renvoyé en esclavage. Toutefois, la décision a créé une situation constitutionnelle qui a déclenché la guerre civile. La décision a marqué la fin d'une décennie pendant laquelle d'importants changements juridiques s'étaient produits dans la république américaine. Plus que toute autre décision ou tout autre acte législatif, cette affaire a ouvert la voie à la guerre civile en plaçant le pays dans une camisole de force constitutionnelle sur la question de l'avenir de l'esclavage au moment où les immenses territoires de l'Ouest s'ouvraient à la colonisation, au développement et à l'accession au rang d'État. Les résultats de l'affaire montrent les dangers qui existent lorsque les gouvernements s'en remettent abusivement aux actions législatives et aux jugements des tribunaux pour résoudre leurs différends.

Dans une description de l'affaire *Dred Scott*, un historien a dit ceci:

Le brio manifesté par le gouvernement fédéral sur les plans législatif, exécutif et judiciaire entre 1850 et 1860 a bouleversé le climat politique de l'Amérique [...] Les ambitions et les passions des deux partis politiques sont donc en réalité responsables de la décision judiciaire qui a secoué le pays d'un bout à l'autre.

À mon avis, le Canada n'a pas encore connu son affaire *Dred Scott*. En bloquant cette mesure législative aujourd'hui, vous avez la possibilité d'empêcher qu'il y en ait une. Si vous ne la bloquez pas, le cadre d'analyse du droit de la sécession continuera de se développer sous des formes imprévisibles dont il est impossible de prédire les conséquences. L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit est celui de l'arrêt Donald Marshall, les émeutes évitées de justesse à Burnt Church au Nouveau-Brunswick et les conséquences éventuelles à l'échelle du pays pour l'exploitation des ressources.

En résumé, je vous encourage à rejeter ce projet de loi. Ne le renvoyez pas à la Chambre des communes. C'est une mauvaise

the Constitution. It feeds into the feeding frenzy of secession law that is now developing.

Senator Joyal: On a point of order, I must excuse myself since I must attend the Transport Committee where gens de l'air from Quebec will be appearing on Bill C-26. I apologize to the witness and to my colleagues. I will try to be back as soon as the testimony is over, but I may, unfortunately, have to read these proceedings.

Senator Kinsella: I found very interesting the reference that you made to this new body of literature that seems to be developing on secession law in Canada. I also found rather interesting one of the documents you circulated, that is, the *National Journal of Constitutional Law*. The cover page that you circulated seems to have the names of several government supporters in this new field of literature development.

Let me turn to the bill, and, in particular, clause 3 of the bill, which speaks to the requirement for an amendment to the Constitution to provide for a province to secede from Canada. At second reading in the chamber, I asked the proponent of this bill which amending formula would apply. He unable to answer that question. At our last meeting of this committee, Professor Joseph Magnet testified, and he was absolutely certain that the amending formula that would apply to an amendment of the Constitution would be the unanimity formula. Do you agree with Professor Magnet that it would have to be the unanimity formula?

I consider this so terribly important because, notwithstanding the body of literature that has developed and the opinion given to us by the Supreme Court in the reference case that there is a constitutional obligation to negotiate, I am not convinced that there is a constitutional recognition of secession. There is a jump being made from a recognized constitutional obligation to negotiate to the conclusion that there is now, in Canada, constitutionally recognized in constitutional law, the right to secession of a province.

In case I am wrong and they are right, and interested in maintaining a defence for the unity and the indivisibility of Canada, I am interested in having clarity brought to which amending formula would apply. Could we have your views on that?

Mr. Blair: I am not a student of Part V which deals with amendments. However, section 41 seems to be the section that deals with amendments by unanimous consent. The amendments there are the office of the Queen, Governor General, Lieutenant-Governor, representation in the House of Commons, the use of English or French, the composition of the Supreme Court of Canada and an amendment to that part or, I suppose, to the amending formula itself.

On first reading of this, I do not see that the secession of a province would fall under section 41, unless of course someone is saying that we would in fact have to amend the amending formula to allow for a province to leave Canada.

loi. Elle viole la Constitution. Elle accroît l'emballement pour le droit de la sécession ambiante.

Le sénateur Joyal: J'invoque le Règlement. Vous m'excuserez mais je dois me rendre à la réunion du comité des transports qui entend les représentants des gens de l'air du Québec sur le projet de loi C-26. Je m'excuse auprès du témoin et auprès de mes collègues. J'essaierai de revenir aussitôt que cette réunion sera terminée, mais il est possible que malheureusement je doive me contenter d'en lire le compte rendu.

Le sénateur Kinsella: J'ai trouvé fort intéressante votre référence à ce nouveau cadre d'analyse qui semble se développer en matière de droit de la sécession au Canada. J'ai également trouvé intéressant un des documents que vous avez distribués, à savoir le *National Journal of Constitutional Law*. La page couverture que vous avez distribuée semble donner le nom de plusieurs supporters du gouvernement dans ce domaine en pleine expansion.

Permettez-moi de revenir au projet de loi et en particulier à son article 3 qui parle de la nécessité d'une modification de la Constitution pour autoriser la sécession d'une province. En deuxième lecture, j'ai demandé au parrain de ce projet de loi quelle serait la formule de modification applicable. Il n'a pu répondre à ma question. Lors de la dernière réunion de ce comité, le professeur Joseph Magnet nous a dit que pour lui il ne faisait aucun doute que seule la formule à l'unanimité pouvait s'appliquer à une modification de la Constitution. Convenez-vous avec le professeur Magnet que c'est la seule formule applicable?

Je considère que c'est terriblement important car malgré la somme d'opinions rédigées sur cette question et malgré l'avis de la Cour suprême selon lequel dans son renvoi il y a obligation constitutionnelle de négocier, je ne suis pas convaincu d'une reconnaissance constitutionnelle de la sécession. Conclure à partir d'une reconnaissance d'obligation constitutionnelle de négocier que notre loi constitutionnelle reconnaît le droit à la sécession d'une province, c'est aller un peu vite.

Au cas où je me tromperais et qu'ils auraient raison, et voulant avoir les moyens de défendre l'unité et le caractère indivisible du Canada, j'aimerais qu'on m'explique un peu plus clairement quelle formule de modification s'appliquerait. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Blair: Je ne suis pas spécialiste de la partie V qui concerne les modifications. Cependant, l'article 41 semble être l'article qui traite des modifications par consentement unanime. Ces modifications concernent la charge de la reine, celle du gouverneur général et celle du lieutenant-gouverneur, la représentation à la Chambre des communes, l'usage du français ou de l'anglais, la composition de la Cour suprême et une modification de la présente partie où, je suppose, de la formule de modification elle-même.

À première vue, je ne vois pas que la sécession d'une province relève de l'article 41, à moins bien entendu que quelqu'un dise qu'il faudrait en fait modifier la formule de modification pour permettre à une province de quitter le Canada.

My own view is that it might be seen as a general form of amendment, which I think comes under section 38 of the act. Anything else that is not enumerated as a special type of amendment is a general amendment, and section 38 might apply. I really do not know.

Senator Kinsella: The argument is that the office of the Queen and the Lieutenant-Governor of a seceding province would be dramatically affected. In your view, would that not weigh heavily in favour of the argument that it would have to be the unanimity formula?

Mr. Blair: I really could not say, senator. I do not have a strong view one way or the other. It seems to me that, again, you are speaking of the particular offices, the Queen, the Governor General and the Lieutenant-Governor, not the makeup of the country. If we wanted to abolish having the Queen, for instance, that would require unanimity. To make a significant change to the office of the Governor General requires unanimity. However, there seems to be no such requirement for a province to leave.

Senator Kinsella: You seem to be suggesting in your presentation to us this afternoon that one of the difficulties that you are having with the bill and the power that it would give to the House of Commons to review the question of a legislative assembly is sort of like a reinstatement of a process something like disallowance.

Mr. Blair: Yes.

Senator Kinsella: Would you like to explain that a little further?

Mr. Blair: I use reservation and disallowance as the examples, saying that that was the agreed-upon formula, if you like, in 1867, allowing for the federal review of provincial laws. There is no other formula in the Constitution that allows for another method of review by the federal government, apart from court challenges, which we have recognized as being a legitimate means to review provincial legislation or vice versa.

From my own perspective, I look to section 91 of the Constitution which sets out the powers of Parliament. Reading the enumerated heads of section 91, I see banking, Unemployment Insurance, trade and commerce, lighthouses and buoys, but I do not see anything that says the House of Commons is entitled to review provincial legislation in the way it proposes to do in this bill. I do not think that when the court wrote the Supreme Court reference case and indicated that the political actors are to have a role in the process that it was contemplating that it would be such a radical role as to have the House of Commons actually sitting in judgment of a valid provincial law.

Senator Milne: Mr. Blair, you claim that Canada is divisible. Therefore, you agree with that portion of the Supreme Court opinion. However, you disagree with the fact that the Supreme Court, in the same opinion, ruled that the political actors, and specifically the elected political actors, must decide on whether or not a question is clear or a majority is clear. Why do you think one part of that opinion is good while the other is not?

Personnellement je pencherais plutôt pour la procédure normale de modification énoncée, je crois, à l'article 38 de la loi. Tout ce qui ne correspond pas à un genre spécial de modification est considéré comme une modification de procédure normale et c'est l'article 38 qui s'applique. Je ne sais pas vraiment.

Le sénateur Kinsella: Selon l'argument avancé, c'est la charge de reine et de lieutenant-gouverneur d'une province candidate à la sécession qui serait largement affectée. À votre avis, cela ne devrait-il pas lourdement peser en faveur d'une formule à l'unanimité?

M. Blair: Je ne saurais pas vraiment dire, sénateur. Je n'ai pas d'avis dans un sens ou dans l'autre. Encore une fois, il me semble qu'il s'agit des charges particulières de la reine, et du gouverneur général et du lieutenant-gouverneur et non pas de la composition du pays. S'il s'agissait d'abolir la charge de la reine, par exemple, il faudrait l'unanimité. Modifier profondément la charge de Gouverneur général réclamerait l'unanimité. Cependant, le départ d'une province ne semble pas le réclamer.

Le sénateur Kinsella: Vous avez semblé suggérer dans votre exposé qu'une des difficultés que vous posent le projet de loi et le pouvoir d'examen de la question posée par une assemblée législative qu'il conférerait à la Chambre des communes reviendrait à rétablir une procédure de désaveu.

M. Blair: Oui.

Le sénateur Kinsella: Voudriez-vous vous expliquer un petit peu plus?

M. Blair: J'utilise le report et le désaveu comme des exemples en disant que c'était dans la formule agréée, si vous voulez, en 1867, autorisant l'examen par le fédéral des lois provinciales. Il n'y a pas d'autre formule dans la Constitution qui autorise une autre méthode d'examen par le gouvernement fédéral, hormis la contestation juridique que nous reconnaissons comme le moyen légitime d'examiner la législation provinciale ou le contraire.

Pour ce qui m'intéresse, je consulte l'article 91 de la Constitution qui énumère les pouvoirs du Parlement. Parmi toutes les rubriques énumérées à l'article 91, je peux voir qu'il est question des banques, de l'assurance-chômage, du trafic et du commerce, des phares et des bouées, mais je ne vois nulle part que la Chambre des communes ait le pouvoir d'examiner une loi provinciale comme elle propose de le faire dans ce projet de loi. Je ne pense pas que la Cour suprême, en indiquant dans son renvoi que les acteurs politiques avaient un rôle à jouer dans la procédure, entendait un rôle radical au point de laisser juger par la Chambre des communes une loi provinciale valide.

Le sénateur Milne: Monsieur Blair, vous dites que le Canada est divisible. Par conséquent, vous êtes d'accord avec cette partie du renvoi de la Cour suprême. Cependant, vous n'êtes pas d'accord quand la Cour suprême, dans le même renvoi, arrête que ce sont les acteurs politiques, et plus particulièrement les acteurs politiques élus, qui doivent décider si la question ou la majorité sont claires ou non. Pourquoi êtes-vous d'accord avec cette partie de ce renvoi et non avec l'autre?

Mr. Blair: I am afraid I disagree with your interpretation of the opinion, senator. I think that whatever the Supreme Court said that the political actors must do must be read in the context of saying, "They must act within existing prescribed constitutional limits." If the Supreme Court had intended to allow Parliament to override the existing separation of powers rules, then it would have had to say so specifically. I think what the Supreme Court is saying is that there is a role for elected political officials to play, but what I am saying here is the route chosen by the federal government in the clarity bill is dead wrong.

Senator Milne: I cannot argue with that — at least I cannot argue with your conviction.

Mr. Blair: I think it flies in the face of many Supreme Court decisions which uphold the separation of powers. We cannot assume that because the Supreme Court said in the secession reference case that the political actors had to have a role, they were impliedly overruling all their previous jurisprudence on separation of powers. There are many cases which say that judicial functions are to be performed by the courts only. Sections in the Constitution guarantee that.

The other problem I have with the legislation is that it really asks the House of Commons to perform a judicial task. I am a lawyer. I am biased in that view. However, I cannot read it any other way. I am not sure that a court could read it any other way either. As well, it flies in the face of 100 years of tradition in this country. We do not do things that way. I cannot say it any clearer.

Senator Milne: It does not fly in the face of that Supreme Court opinion.

Mr. Blair: It does. The Supreme Court did not authorize the particular type of law that Mr. Dion is proposing.

Senator Milne: I give up, Madam Chair.

Senator Beaudoin: I have two questions. One is on the separation of powers argument. The second one, of course, has to do with the amending formula. Obviously, this question is paramount because there is reference in the bill to a constitutional amendment. We always forget that after negotiation, even if the question and the majority is clear, there has to be a constitutional amendment. The Supreme Court was not invited to rule on this. Bill C-20 does not deal with it. I started to look into that question and realized that lawyers are divided on the issue. Peter Hogg is thinking one way; and he will be here tonight. Professor Magnet was thinking the other way. Some opinions are in between.

Since you have dealt with that question, I will deal with the separation of powers question.

One particular witness, Claude Ryan, raised the difficulty of some form of intervention from one order of government in the affairs of another order of government. It is a complex argument, and I would like to know more about this subject. Bill C-20, uses the word "determine." It says that they will "determine" the clarity

M. Blair: Sénateur, je crains ne pas être d'accord avec votre interprétation de ce renvoi. Je crois que quoi que dise la Cour suprême à propos du rôle des acteurs politiques, il faut l'interpréter dans le contexte des limites prescrites par la Constitution. Si la Cour suprême avait voulu permettre au Parlement de passer outre aux règles de séparation des pouvoirs, elle l'aurait dit explicitement. Je crois que la Cour suprême dit que les acteurs politiques élus ont un rôle à jouer, mais moi ce que je dis, c'est qu'en choisissant la voie de la Loi de clarification, le gouvernement fédéral se fourvoie complètement.

Le sénateur Milne: Je ne peux pas contester votre argument puisque vous semblez en être totalement convaincu.

M. Blair: Cela va à l'encontre des nombreux arrêts de la Cour suprême qui confirment le principe de la séparation des pouvoirs. Nous ne pouvons supposer que parce que la Cour suprême dit dans son renvoi sur la sécession que les acteurs politiques ont un rôle à jouer, elle implique ce faisant que toute la jurisprudence sur la séparation des pouvoirs est désormais caduque. Il y a de nombreux arrêts qui rappellent que les fonctions judiciaires doivent être remplies uniquement par les tribunaux. Il y a des articles de la Constitution qui le garantissent.

L'autre problème que me pose cette loi est qu'elle demande en fait à la Chambre des communes de remplir une tâche judiciaire. Je suis avocat et on pourrait considérer que je suis partial, mais je ne peux pas y donner une autre interprétation. Je ne suis pas certain qu'un tribunal ne pourrait pas y donner non plus une autre interprétation. De plus, c'est contraire à une tradition séculaire de notre pays. Ce n'est pas ainsi que nous faisons les choses. Je ne peux pas être plus clair.

Le sénateur Milne: Ce n'est pas contraire à l'arrêt de la Cour suprême.

M. Blair: Si. La Cour suprême n'a pas autorisé le genre particulier de loi proposé par M. Dion.

Le sénateur Milne: Madame la présidente, j'abandonne.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions à poser. La première concerne l'argument sur la séparation des pouvoirs. La deuxième, bien entendu, concerne la formule de modification. Il est évident que cette question est primordiale car le projet de loi fait référence à une modification constitutionnelle. Nous ne cessons d'oublier qu'après la négociation, même si la question et la majorité sont claires, il faut une modification constitutionnelle. La Cour suprême n'a pas été consultée sur ce point. Le projet de loi C-20 n'en parle pas. Quand j'ai commencé à m'intéresser à cette question j'ai constaté que les juristes étaient divisés. Peter Hogg penche dans un sens et il sera là ce soir. Le professeur Magnet penche dans l'autre sens. Il y a ceux qui balancent entre les deux.

Puisque vous avez abordé la question, permettez-moi de revenir à cette séparation des pouvoirs.

Un témoin en particulier, Claude Ryan, a parlé de la difficulté de certaines formes d'intervention d'un ordre de gouvernement dans les affaires d'un autre ordre de gouvernement. C'est un argument complexe et j'aimerais en savoir plus sur ce sujet. Le projet de loi C-20 utilise le verbe «déterminer». Il dit que c'est la

of the question. "Determine" is a very strong word for a legislative body. It is normally used for the judicial branch of the state.

If I understand your argument, you consider this to be an intrusion by one order of government in the affairs of another order of government. Can you elaborate on that? This is based on federalism.

Mr. Blair: Yes.

Senator Beaudoin: We have two orders of government in this country, and each order of government, in its own sphere, is equal to the other. I would like you to elaborate on this. It may be close to what we call a legislative intervention or a judicial intervention.

Mr. Blair: On the judicial side, it amounts to what you might call a usurpation of the judicial function or an attempt to usurp the judicial function by Parliament. I cannot say for sure, but I think the court will take a very hard look at the process that has been proposed here. I will just go through the steps of the process we have here. Within 30 days of the question being tabled in the provincial legislature, it must be reviewed by the House of Commons, and a determination, as you said, must be made as to whether or not the question is clear. To assist Parliament or the House of Commons in arriving at that determination, the bill sets out different criteria in clause 1(4). In fact, it imposes, in my view, mandatory criteria in the case of certain types of referendum questions.

To me, if you take out "House of Commons" and substitute "court," it looks very much like the type of legislation that Parliament passes every day when it seeks to have its laws apply to people and corporations across the country.

I think it is a usurpation of the judicial function. As I say, I cannot see any precedent for it, and if you look through all the federal statutes, you will see nothing like this bill.

I have spoken too long and I have forgotten the second part of your question.

Senator Beaudoin: You say that it is of the nature of an intervention in the legislative sphere of another government before the act is adopted by the first order of government. Very few have raised that problem. Actually, the only one I can remember is Mr. Ryan. Of course, the provincial authority may pay no attention to that, but the fact is that one order of government is determining that some legislation that is at some stage of the process in one legislature, is not clear. Usually we leave that to the courts but, in this case, we will leave that to another order of government. I put aside disallowance. It is not a disallowance. The power of disallowance has not been used for 47 years. Even Bora Laskin said that it is dormant, if not already dead. There is no way to resuscitate that power, but it is still there in theory.

Is it an illegal intervention?

Chambre des communes qui doit déterminer si la question est claire. «Déterminer» est un terme très fort pour une assemblée législative. Normalement c'est un terme utilisé par la branche judiciaire de l'État.

Si je comprends votre argument, vous considérez que c'est une intrusion par un des ordres de gouvernement dans les affaires d'un autre ordre de gouvernement. Pouvez-vous être un peu plus précis? Nous parlons de fédéralisme.

M. Blair: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux ordres de gouvernement dans ce pays, et chaque ordre de gouvernement, dans sa propre sphère, est l'égal de l'autre. J'aimerais que vous vous expliquiez un peu plus. C'est un peu analogue à ce que nous pourrions appeler une intervention législative ou une intervention judiciaire.

M. Blair: Sur le plan judiciaire, c'est pratiquement analogue à ce qu'on pourrait qualifier d'usurpation de la fonction judiciaire ou de tentative d'usurpation de la fonction judiciaire par le Parlement. Je ne peux pas vraiment l'affirmer, mais je crois que la cour s'intéressera de très près à la procédure proposée ici. Permettez-moi de revenir sur les différentes étapes de la procédure. Dans les 30 jours suivant le dépôt, à l'Assemblée législative de la province, du texte de la question, il doit être examiné par la Chambre des communes et celle-ci, comme vous l'avez dit, doit déterminer si la question est claire ou non. Pour aider le Parlement ou la Chambre des communes à déterminer, le projet de loi énumère différents critères au paragraphe (4) de l'article 1. En fait, selon moi, il impose des critères obligatoires s'appliquant à certains types de questions référendaires.

Selon moi, il suffit de remplacer «Chambre des communes» par «tribunal» pour que cela ressemble très fort au genre de lois que le Parlement adopte quotidiennement quand il veut que ces lois s'appliquent à toute la population et à toutes les entreprises du pays.

J'estime que c'est une usurpation de la fonction judiciaire. Comme je l'ai dit, je ne vois pas de précédent et une lecture des lois fédérales vous montrera qu'il n'existe rien qui ressemble à ce projet de loi.

J'ai parlé trop longtemps et j'ai oublié la deuxième partie de votre question.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que c'est de la nature d'une intervention dans la sphère législative d'un autre gouvernement avant que la loi ne soit adoptée par le premier ordre de gouvernement. Très peu de témoins ont soulevé ce problème. En fait, le seul dont je puisse me souvenir est M. Ryan. Bien sûr, l'autorité provinciale peut n'y prêter aucune attention, mais le fait est qu'un ordre de gouvernement détermine qu'une loi qui en est à une étape quelconque de la procédure dans une assemblée législative, n'est pas claire. Généralement nous laissons cela aux tribunaux mais, dans ce cas, nous le laisserons à un autre ordre de gouvernement. Je mets de côté le désaveu. Ce n'est pas un désaveu. Le pouvoir de désaveu n'a pas été utilisé depuis 47 ans. Même Bora Laskin l'a déclaré comateux si ce n'est déjà défunt. Ce pouvoir ne pourra être ressuscité mais en théorie il continue d'exister.

Est-ce une intervention illégale?

Mr. Blair: Yes. On the disallowance, I agree, it is dead, it is dormant, whatever you want to call it, but it is still instructive because it was the agreed-upon method for the federal review of provincial law. The clarity bill proposes something new. I can find no constitutional support for this new review process. What you are saying is that we have two spheres of legislatures. They are equal. I think when one sphere or one legislature starts entering into the area of another legislature and judging the work that it does, that is something we do not do, and I think it is wrong.

Senator Beaudoin: This is very important. The court often rules on the question of the division of powers. What is less known is the separation of the three powers: legislative, executive and judicial. Your point is that, in this case, on that part of the bill, we are concerned with the legislative branch assuming some kind of a role of the judicial branch.

Mr. Blair: Correct. You have made a good point. The division of powers has been with us since Confederation. The separation of powers, which talks more about the role of the three branches of government — executive, legislature and judiciary — has always been with us but has really only been articulated by our courts in, say, the last 20 years. It has been a more dormant feature of the Constitution, but a lot has been written about it in the last 20 years, and that lets you know it is alive and well and kicking.

The Chairman: Just before we go to the next questioner, for the purposes of clarification and also perhaps for the television audience, who may not have the Supreme Court opinion in front of it in its living room, the passage Senator Milne was basing her question on was paragraph 100, which states in part:

The Court has no supervisory role over the political aspects of constitutional negotiations. Equally, the initial impetus for negotiation, namely a clear majority on a clear question in favour of secession, is subject only to political evaluation, and properly so.

Further on it states:

Only the political actors would have the information and expertise to make the appropriate judgment as to the point at which, and the circumstances in which, those ambiguities are resolved one way or another.

I am not asking you to comment, Mr. Blair. Your position is clear.

Mr. Blair: Did you say that related to the majority or to the question?

The Chairman: Both: a clear majority on a clear question.

Senator Kroft: I am sobered because I see my constitutional law professor named as one of the authors in this journal, and so I presume somebody is watching me. I assure you that if anyone ever had an instinct to be a supporter of the government, it was not he. I refer, of course, to Professor Dale Gibson.

M. Blair: Oui. Pour ce qui est du pouvoir de désaveu, je suis d'accord, il est défunt, il est en coma prolongé, comme vous voudrez, mais il reste instructif car c'est la méthode agréée pour l'examen fédéral d'une loi provinciale. Le projet de loi de clarification propose quelque chose de nouveau. Je ne trouve pas de soutien constitutionnel à cette procédure nouvelle d'examen. Vous dites que nous avons deux sphères parlementaires. Elles sont égales. Je crois que quand une sphère ou une assemblée législative commence à entrer dans le domaine d'une autre assemblée législative et juge le travail qu'elle fait, c'est quelque chose que nous ne faisons pas et à mon avis ça ne se fait pas.

Le sénateur Beaudoin: C'est très important. La cour rend souvent des arrêts sur la question de la séparation des pouvoirs. Ce qui est moins connu c'est la séparation de ces trois pouvoirs: le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Selon votre argument, dans ce cas, concernant cette partie du projet de loi, vous critiquez le fait que la branche législative assume une partie du rôle de la branche judiciaire.

M. Blair: Exactement. Vous avez tout à fait raison. La séparation des pouvoirs est avec nous depuis la Confédération. La séparation des pouvoirs qui énonce le rôle des trois branches du gouvernement — l'exécutif, le législatif et le judiciaire — a toujours été avec nous mais n'est vraiment pris au sérieux par nos tribunaux que depuis, disons, une vingtaine d'années. C'était un caractère relativement oublié de notre Constitution, mais il fait l'objet de nombreuses interprétations depuis une vingtaine d'années, ce qui montre bien qu'il a repris du poil de la bête.

La présidente: Avant de passer à l'intervenant suivant, pour clarifier les choses et aussi peut-être pour la gouverne de nos téléspectateurs qui n'ont peut-être pas dans leur salon une copie du renvoi de la Cour suprême, le passage sur lequel le sénateur Milne fondait sa question était le paragraphe 100, qui dit en partie:

La cour n'a aucun rôle de surveillance à jouer sur les aspects politiques des négociations constitutionnelles. De même, l'incitation initiale à la négociation, à savoir une majorité claire en faveur de la sécession en réponse à une question claire, n'est assujettie qu'à une évaluation d'ordre politique, et ce à juste titre.

Et, plus loin:

Seuls les acteurs politiques auraient l'information et l'expertise pour juger du moment où ces ambiguïtés seraient résolues dans un sens ou dans l'autre, ainsi que des circonstances dans lesquelles elles le seraient.

Je ne vous demande pas de commentaire, monsieur Blair. Votre position est claire.

M. Blair: Concernant la majorité ou la question?

La présidente: Les deux: une majorité claire en réponse à une question claire.

Le sénateur Kroft: Je suis envahi d'un sentiment de sérieux car je vois que le nom de mon professeur de droit constitutionnel est cité parmi les auteurs dans cette revue et je suppose donc que quelqu'un est en train de me surveiller. Je peux vous assurer que si jamais quelqu'un a eu la tentation d'être un supporter du

I will continue to question you on this issue because, as my colleague, Senator Beaudoin mentioned, the point you are raising has not been one taken up except, it seems, by Mr. Ryan. Let me go back to the basics, as I understand them. The two issues involved here are the correctness of the handing over, the delegation or whatever of this role to the House of Commons, and the question of the interference with the provincial level.

I should like to come to grips with both of them because they are, in a way, coincident, and we have had very persuasive evidence from previous witnesses on this point. I would like to know why my understanding may not be correct, if you are right.

First, on the issue of intervention at the provincial level of jurisdiction, the federal government's position is quite clear. It is one that I and most of our expert witnesses have accepted. It is that all this bill does is set some rules for how the federal government would behave in response to a given set of circumstances. It in no way intrudes, as I understand it, on the legislation or the ability of the provincial government to act under that legislation. Therefore, where does the intervention come? I do not think the federal government is seeking to do anything other than develop some guidelines for itself.

Second, we have been told by several witnesses — and we have been told that it is the underlying position of the government — that there is a gratuitous element to what it is doing, that in effect the federal government on its own has the power to enter into these negotiations on its best judgment. Professor Monaghan suggested that they could have chosen the House of Commons, as they did, or the Senate alone, or all of Parliament, or some other group all together. I remember that Senator Grafstein pursued that line. That is just where they seek their counsel on how to exercise their judgment on how they will respond to the provincial legislation.

That is my understanding of both elements. I am still perplexed as to whether the intervention comes in because I do not think there is any intervention into the provincial field, other than deciding how the federal government will react to it. They are empowered to seek counsel when or where they like, or nowhere, in terms of the clarity of the question.

Mr. Blair: On the issue of federal intervention, if you are talking about a province that has put forward, presumably in good faith, a secession referendum question, then it has every expectation that that referendum question can be judged fairly by the federal government as to whether that is the route to go. My main objection to the clarity bill is that putting this question before the House of Commons, the House of Commons having written its own guidelines on how it will judge the question and the MPs being subject to party discipline, the review process will be anything but fair.

Senator Kroft: Where is the intervention into the other order of government of which Senator Beaudoin has spoken?

Mr. Blair: You are subjecting a provincial law to review at the federal level.

gouvernement, ce n'était pas lui. Par lui, bien entendu, je veux dire le professeur Dale Gibson.

Je vais continuer à vous poser des questions sur ce sujet car, comme mon collègue, le sénateur Beaudoin l'a mentionné, le point que vous soulevez ne l'a été par personne à l'exception, semble-t-il, de M. Ryan. Revenons aux problèmes fondamentaux comme je les vois. Il y en a deux. L'opportunité de la délégation, si l'on veut, de ce rôle à la Chambre des communes et la question de l'ingérence dans les affaires provinciales.

Je voudrais aborder ces deux questions car elles coïncident et des témoins précédents nous ont présenté des arguments très convaincants à ce sujet. Je voudrais savoir pourquoi je suis dans l'erreur, si vous avez raison.

Premièrement, pour ce qui est de l'intervention dans un champ de compétence provincial, la position du gouvernement fédéral est très claire. C'est une position que la plupart de nos témoins-experts et moi-même avons acceptée. C'est que ce projet de loi se contente d'établir certaines règles quant à la façon dont le gouvernement fédéral réagirait dans certaines circonstances. Selon moi, il n'empiète aucunement sur la législation provinciale ou la capacité du gouvernement provincial d'agir aux termes de sa législation. Par conséquent, où est cette ingérence? Je ne pense pas que le gouvernement fédéral cherche à faire autre chose que d'établir des lignes directrices régissant sa propre conduite.

Deuxièmement, plusieurs témoins nous ont dit — et c'est ce qu'on nous a présenté comme la position du gouvernement — que le gouvernement fédéral a déjà le pouvoir d'entamer ces négociations, s'il le juge bon. M. Monahan a laissé entendre qu'il pouvait choisir la Chambre des communes, comme il l'a fait, ou le Sénat, ou les deux Chambres du Parlement ou encore un tout autre groupe. Le sénateur Grafstein a soulevé cette question. Il a seulement fait un choix quant à l'entité qu'il consulterait pour exercer un jugement quant à la façon de répondre à la législation provinciale.

Voilà comment je comprends les deux éléments. Je ne vois toujours pas pourquoi vous parlez d'ingérence car je ne vois aucune ingérence dans le champ de compétence de la province étant donné que le gouvernement fédéral décide seulement de la façon dont il réagira. Il a le droit de consulter qui il veut quand il veut, ou personne, quant à la clarté de la question.

M. Blair: Pour ce qui est de l'ingérence du gouvernement fédéral, si vous parlez d'une province qui propose, en principe de bonne foi, une question référendaire sur la sécession, elle doit pouvoir s'attendre à ce que cette question référendaire soit jugée équitablement par le gouvernement fédéral. Ma principale objection au projet de loi sur la clarté est qu'en soumettant cette question à la Chambre des communes, comme cette dernière aura établi elle-même ses lignes directrices pour juger la question, comme les députés sont soumis à la discipline du parti, le processus d'examen ne peut pas être équitable.

Le sénateur Kroft: Quelle est l'ingérence dans le champ de compétence provincial dont a parlé le sénateur Beaudoin?

M. Blair: Vous soumettez une loi provinciale à un examen au niveau fédéral.

Senator Kroft: I submit that you are not. The federal government is only discussing, with those with whom it chooses to discuss, how it will react to the result of that referendum decision. It is not suggesting that the provincial government do anything other than proceed as it will. You still have not made the case to my satisfaction that there is any interference in provincial jurisdiction.

Mr. Blair: I see that as intervention. I see that as unauthorized intervention. I see that as something we do not do in Canada, as a rule, and I do not see authority in the Supreme Court of Canada decision to do that in the way proposed. I call that intervention.

Senator Kroft: I see all of the other things you have listed exactly the other way, so, like my colleague, I do not think I have made any yards.

My other concern was what is deemed the inappropriate use of the House of Commons as the guidance in deciding.

Mr. Blair: As the court, in effect.

Senator Kroft: When colleagues of yours say that the government can turn to no one or to anyone to help it arrive at a decision on whether it wants to negotiate, you thoroughly and soundly reject that position?

Mr. Blair: Again, I look at the whole process proposed in the clarity bill and find it to be an affront to our democracy.

Senator Kroft: Perhaps I can put a specific question. In your judgment, does the federal government have the right, had it chosen not to introduce this bill —

Mr. Blair: That was your other question.

Senator Kroft: Yes, everything else proceeds from there on this half.

Does it have the right to make its own decision on whether this is a basis upon which it should enter into negotiations with the provincial government?

Mr. Blair: I think so, yes.

Senator Kroft: How possibly can their action be diminished or called into question because they choose to look to the House of Commons or anywhere else for what can only be deemed gratuitous input, since they have the power without it?

Mr. Blair: That is because they are asking the House of Commons to purportedly judge the clarity of the referendum question, and the method they have chosen is, by resolution of the House of Commons, setting out criteria. Yet, in our system we do not ask our lawmakers to judge their own laws. That is the problem with this legislation.

Senator Murray: No one speaking on behalf of the government has said that this bill is a section 44 amendment. Professor Monahan said that it was, and perhaps some others. We will have the opportunity when we see Mr. Dion again to ask him that question.

Le sénateur Kroft: J'estime que non. Le gouvernement fédéral se contente de discuter, avec ceux avec qui il décide de discuter, de la conduite qu'il adoptera à la suite de cette décision référendaire. Il ne demande pas au gouvernement provincial de faire certaines choses. Vous ne m'avez pas encore démontré qu'il y a une ingérence dans un champ de compétence provincial.

M. Blair: Je considère que c'est une ingérence. Je vois cela comme une intervention non autorisée. Ce n'est pas le genre de chose que nous avons l'habitude de faire au Canada et selon moi, l'arrêt de la Cour suprême n'autorise aucunement le gouvernement à procéder comme il propose de le faire. C'est ce que j'appelle de l'ingérence.

Le sénateur Kroft: Je vois tout ce que vous avez énuméré dans une optique diamétralement opposée et je ne pense pas avoir progressé le moins du monde, comme mon collègue.

Mon autre question porte sur le recours jugé inapproprié à la Chambre des communes pour guider le gouvernement.

M. Blair: Comme tribunal, en fait.

Le sénateur Kroft: Lorsque vos collègues disent que le gouvernement peut se tourner vers qui il veut ou vers des personnes pour l'aider à décider de négocier ou non, vous rejetez totalement cette position?

M. Blair: Encore une fois, je considère que le processus proposé dans le projet de loi sur la clarté est un véritable affront à notre démocratie.

Le sénateur Kroft: Je pourrais peut-être vous poser une question précise. Selon vous, le gouvernement fédéral aurait-il le droit, s'il n'avait pas présenté ce projet de loi...

M. Blair: C'était votre autre question.

Le sénateur Kroft: Oui, tout le reste en découle.

Aurait-il le droit de décider lui-même d'entamer des négociations sur cette base avec le gouvernement provincial?

M. Blair: Je pense que oui.

Le sénateur Kroft: Comment ce droit peut-il être diminué du fait qu'il décide de consulter la Chambre des communes ou quelqu'un d'autre alors qu'il a le pouvoir de décider sans consulter qui que ce soit?

M. Blair: C'est parce qu'il demande à la Chambre des communes de juger de la clarté de la question référendaire et que la méthode qu'il a choisie est de charger la Chambre des communes d'établir les critères dans une résolution. Dans notre système, nous n'avons pas pour habitude de demander aux législateurs de juger leurs propres lois. C'est le problème que pose ce projet de loi.

Le sénateur Murray: Aucun porte-parole du gouvernement n'a dit que ce projet de loi modifiait l'article 44. M. Monahan a dit que c'était le cas et d'autres témoins l'ont peut-être affirmé aussi. Quand nous reverrons M. Dion, nous aurons l'occasion de lui poser de nouveau la question.

Senator Grafstein: Professor Monahan said it was section 44 or something else.

Senator Murray: Mr. Blair's view is that it is a section 44 amendment.

Mr. Blair: No, no.

Senator Murray: Is it not? What is it then? Is it peace, order, and good government? What is the authority for it?

Mr. Blair: What amendment are we talking about?

Senator Murray: You have gone so far as to suggest that it is an amendment of the powers of the Senate and, therefore, it should require seven provinces with 50 per cent of the population.

Mr. Blair: Yes, section 41(1)(b).

Senator Murray: If it is not that, is it a section 44 amendment, or is it legislation under peace, order, and good government?

Mr. Blair: Are you talking about the Senate's power or the Senate's role?

Senator Murray: I am talking about the bill.

Mr. Blair: You cannot amend the Constitution under peace, order, and good government.

Senator Murray: Then it is an amendment of the Constitution?

Mr. Blair: Yes, if you accept my view that it is an infringement of the separation of powers, that it involves a new review process for provincial laws, and that it impinges on the role of the Senate, then it involves several constitutional principles, all of which would have to be amended to make this law work.

Senator Murray: The government, of course, claims that it is not an amendment to the Constitution under any rubric.

Mr. Blair: I disagree.

Senator Murray: You seem to like the Supreme Court opinion. I think that is a fair statement from your brief. I do not know what to make of your statement in the very last sentence:

We need look no further than the recent decision involving Donald Marshall, the near riots at Burnt Church and the possible nation wide effect upon resource exploitation.

Those events did not arise from any decision of the House of Commons or the Senate, but rather from a rather generous interpretation by the Supreme Court of Canada of section 35 of the Charter.

Mr. Blair: I am saying, though, that if we continue on this road and legislate in regard to secession, and the clarity bill is passed and is challenged in court, working its way up to the Supreme Court of Canada from a lower court, we will have many court decision coming out and we do not know what the result of them will be. We may have a Donald Marshall-Burnt Church situation on our hands.

Le sénateur Grafstein: M. Monahan a dit que c'était l'article 44 ou une autre disposition.

Le sénateur Murray: M. Blair estime que ce projet de loi modifie l'article 44.

M. Blair: Non, non.

Le sénateur Murray: Non? Quelle disposition alors? Est-ce celle qui concerne la paix, l'ordre et le bon gouvernement? Quelle est-elle?

M. Blair: De quel amendement parlez-vous?

Le sénateur Murray: Vous êtes allé jusqu'à dire que cela modifiait les pouvoirs du Sénat et qu'il faudrait donc l'accord de cette province représentant 50 p. 100 de la population.

M. Blair: Oui, l'alinéa 41(1)b).

Le sénateur Murray: Si ce n'est pas cela, s'agit-il d'un amendement à l'article 44 ou est-ce une loi au nom de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement?

M. Blair: Parlez-vous des pouvoirs du Sénat ou du rôle du Sénat?

Le sénateur Murray: Je parle du projet de loi.

M. Blair: Vous ne pouvez pas modifier la Constitution selon le principe de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement.

Le sénateur Murray: Dans ce cas, c'est un amendement à la Constitution?

M. Blair: Oui, si vous reconnaissez que cette mesure porte atteinte au partage des pouvoirs, qu'elle représente un nouveau processus d'examen pour les lois provinciales et qu'elle empiète sur le rôle du Sénat. Plusieurs principes constitutionnels sont alors remis en question et il faudra tous les modifier pour que cette loi puisse être appliquée.

Le sénateur Murray: Bien entendu, le gouvernement affirme que ce n'est absolument pas un amendement à la Constitution.

M. Blair: Je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Murray: Vous semblez aimer l'avis de la Cour suprême. C'est l'impression qui se dégage de votre mémoire. Je ne sais pas comment interpréter votre toute dernière phrase où vous dites:

L'exemple qui vient immédiatement à l'esprit de celui de l'arrêt Donald Marshall, les émeutes évitées de justesse à Burnt Church au Nouveau-Brunswick et les conséquences éventuelles à l'échelle du pays pour l'exploitation des ressources.

Ces événements n'ont pas découlé d'une décision de la Chambre des communes ou du Sénat, mais plutôt d'une interprétation plutôt généreuse que la Cour suprême a faite de l'article 35 de la Charte.

M. Blair: Je dis que si nous poursuivons dans cette voie et si nous légiférons au sujet de la sécession, si le projet de loi sur la clarté est adopté et contesté devant les tribunaux, jusqu'à la Cour suprême du Canada, cela nous donnera de nombreux arrêts des tribunaux dont nous ne savons quels seront les résultats. Nous pourrions nous retrouver avec une situation comme celle de Donald Marshall et de Burnt Church.

Senator Murray: What do you make of the new obligations that have been imposed upon us by the court, the new wrinkles in the amending procedure, and the constitutional obligation to go to the table and negotiate if one of the partners initiates a constitutional amendment? What do you make of that?

Mr. Blair: You mean if there is a successful referendum result?

Senator Murray: No, no.

Mr. Blair: Sorry, you have lost me.

Senator Murray: They have said that a legitimate initiative to change the Constitution on the part of one of the partners brings about an obligation on the part of the others to come to the table to negotiate it.

Mr. Blair: Who says this?

Senator Murray: The Supreme Court of Canada.

Mr. Blair: In what?

Senator Murray: In the advisory opinion. I have raised this before. Some of us voted on that amending formula in 1981. If we had intended to impose a constitutional obligation of that kind in the amending procedure, we would have done so. I do not understand how the court can find that there is this “binding constitutional obligation.” I wondered what you thought of it.

Mr. Blair: Is this the obligation to negotiate?

Senator Murray: Yes.

Mr. Blair: I do not know where it comes from, but it is there in the judgment.

Senator Murray: Is it now the law? Do you agree with that? Or is it just an advisory opinion?

Mr. Blair: I do not practice law any more, and I do not miss practicing law.

Senator Murray: You do not appear before the Supreme Court of Canada, then.

Mr. Blair: I do not appear before the Supreme Court of Canada, but I would hate to go in front of the Supreme Court of Canada and argue that their decision is not the law.

The Chairman: A practical note, one might say. Senator Kenny.

Senator Cools: On this very interesting point, which was —

The Chairman: Senator Cools, your name is on the list. Do you have a question, Senator Kenny?

Senator Cools: I do it as a point of order.

The Chairman: You cannot. Senator Kenny.

Senator Cools: You cannot ignore me.

The Chairman: Senator Kenny.

Senator Cools: Madam Chairman, please, I wanted to raise a point. He has just raised something which is extremely important.

The Chairman: You will have your turn, Senator Cools.

Le sénateur Murray: Que pensez-vous des nouvelles obligations que le tribunal nous impose, concernant la procédure de modification, notamment, et de l'obligation constitutionnelle de négocier si l'un des partenaires propose une modification constitutionnelle? Qu'en pensez-vous?

M. Blair: Vous voulez dire si le référendum l'emporte?

Le sénateur Murray: Non, non.

M. Blair: Excusez-moi, je ne vous suis plus.

Le sénateur Murray: On a dit que l'initiative légitime d'un des partenaires de modifier la Constitution entraîne l'obligation pour les autres partenaires de venir à la table et de négocier.

M. Blair: Qui a dit ça?

Le sénateur Murray: La Cour suprême du Canada.

M. Blair: Dans quoi?

Le sénateur Murray: Dans l'avis consultatif. J'ai déjà soulevé cette question. Nous sommes quelques-uns à avoir voté sur la formule de modification en 1981. Si nous avions eu l'intention d'imposer une obligation constitutionnelle de ce genre dans la procédure de modification, nous l'aurions fait. Je n'arrive pas à comprendre que la cour décrète qu'il y a «une obligation constitutionnelle contraignante». Je me demandais ce que vous en pensiez.

M. Blair: Parlez-vous de l'obligation de négocier?

Le sénateur Murray: Oui.

M. Blair: Je ne sais pas d'où cela vient, mais c'est là dans la décision.

Le sénateur Murray: Est-ce maintenant la loi? Pensez-vous que ce soit une bonne chose? Ou est-ce simplement dans l'avis consultatif?

M. Blair: Je ne pratique plus le droit, et cela ne me manque pas.

Le sénateur Murray: Vous ne vous présentez plus devant la Cour suprême du Canada.

M. Blair: Je ne me présente plus devant la Cour suprême du Canada, mais je n'aimerais pas du tout devoir le faire et faire valoir que la décision de la cour n'est pas légale.

La présidente: D'un point de vue pratique. Sénateur Kenny.

Le sénateur Cools: Sur ce point très intéressant, qui était...

La présidente: Sénateur Cools, votre nom est sur la liste. Avez-vous une question, sénateur Kenny?

Le sénateur Cools: J'invoque le Règlement pour le faire.

La présidente: Impossible. Sénateur Kenny.

Le sénateur Cools: Vous ne pouvez pas m'ignorer.

La présidente: Sénateur Kenny.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je vous en prie, je veux invoquer le Règlement. Il a soulevé quelque chose d'extrêmement important.

La présidente: Votre tour viendra, sénateur Cools.

Senator Cools: I raise this as a point of order.

The Chairman: No, Senator Cools.

Senator Cools: He has said as a lawyer he could not disagree with their opinion here and go and argue before the Supreme Court of Canada. That is extremely important.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. Senator Kenny.

Mr. Blair: I should add that personally —

The Chairman: Mr. Blair, it is Senator Kenny's question.

Senator Cools: It is an ethical point that you have raised. This is a court —

The Chairman: Senator Kenny.

Senator Kenny: Is it okay with everyone?

Senator Grafstein: If it is okay with the chair, it is okay with me.

Senator Kenny: Mr. Blair, during the course of your testimony, you lamented the fact that a body of secession law is being developed. I do not believe that anyone around this table wants to see Canada break up, but you have indicated that you believe that Canada is divisible, I believe.

Mr. Blair: Yes.

Senator Kenny: It stands to reason that all countries at some time or another will change in some fashion, eventually.

If a significant group of Canadians wants to separate, would it not be better if there were some rules? Would it not make more sense if we put those rules in place in advance, in a calm and dispassionate way, before people start throwing bricks in the street?

Mr. Blair: What you say, senator, makes some sense. My fear is that when we try to put those rules into place, they are potentially subject to court challenges and uncertain results. If we could be sure of putting those rules into place and that they would not be challenged and hopefully would collect dust for the next 50 years, that would be fine.

With regard to this particular bill, I am of the view that it is so flawed that it is bound to attract litigation, and it will potentially result in some negative court decisions.

Senator Kenny: If I understand you correctly, you agree that putting rules in place in advance in a calm and orderly way is desirable, but you just do not like the way the government is going about it in this particular case?

Mr. Blair: As a principle, yes. Having said that, I also say in my submission that I think the current Supreme Court decision serves the country well. It serves both sides well. I am not sure there is a need to enact further rules. That is my personal view. Others may think differently.

Le sénateur Cools: J'invoque le Règlement.

La présidente: Non, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Il a dit que comme avocat, il ne pouvait pas contredire leur opinion ici et aller plaider devant la Cour suprême du Canada. C'est extrêmement important.

La présidente: Merci, sénateur Cools. Sénateur Kenny.

M. Blair: J'aimerais ajouter que personnellement...

La présidente: Monsieur Blair, c'est au sénateur Kenny de poser une question.

Le sénateur Cools: Vous avez soulevé un point de déontologie. Il s'agit d'un tribunal...

La présidente: Sénateur Kenny.

Le sénateur kenny: Ça va à tout le monde?

Le sénateur Grafstein: Si c'est ce que veut la présidente, cela me convient.

Le sénateur Kenny: Monsieur Blair, au cours de votre témoignage, vous avez déploré le fait que l'on est en train de rassembler toute une somme de documents sur le droit relatif aux sécessions. Personne autour de cette table, à mon avis, ne souhaite assister au démembrement du Canada, mais vous avez mentionné, je pense, que le Canada est divisible.

M. Blair: Oui.

Le sénateur Kenny: Il est tout à fait raisonnable de supposer que tous les pays, à un moment ou à un autre, vont évoluer d'une façon ou d'une autre.

Si un nombre important de Canadiens souhaitent se séparer, ne vaudrait-il pas mieux qu'il y ait des règles à cette fin? Ne serait-il pas sensé de mettre ces règles en place à l'avance, dans le calme, avant qu'on ne commence à se lancer des briques dans la rue?

M. Blair: Ce que vous dites, sénateur, est assez sensé. Je crains toutefois que lorsque nous tenterons de mettre ces règles en place, elles risquent de faire l'objet de contestations devant les tribunaux et d'avoir des résultats qu'on ne saurait prévoir. Si nous pouvions être assurés que nous pourrions mettre ces règles en place, qu'elles ne seront pas contestées et qu'elles s'empoussièreront pendant 50 ans encore, ce serait parfait.

Quant au projet de loi, je suis d'avis qu'il est si mal conçu qu'il sera certainement contesté devant les tribunaux et pourrait ouvrir la porte à des arrêts négatifs.

Le sénateur Kenny: Si je vous ai bien compris, vous reconnaissez qu'il est souhaitable de mettre en place des règles d'avance, d'une façon calme et ordonnée, mais vous n'aimez pas la façon dont le gouvernement s'y est pris dans ce cas-ci.

M. Blair: En principe, oui. Cela dit, je précise dans mon mémoire que l'arrêt récent de la Cour suprême sert bien les intérêts du pays. Il sert bien les intérêts des deux camps. Je ne suis pas convaincu qu'il faille aller plus loin. C'est mon avis personnel. D'autres ne le partagent peut-être pas.

Senator Kenny: My main concern was the fact that I see a situation where, if we do not have some rules, we are left with a mob who will make up rules as they go along. I see that as a potentially disastrous scenario for the country. It is not orderly, not peaceable and not the way we are used to living.

Mr. Blair: I do not think anyone knows what it is going to be like the morning we wake up and a majority has voted in favour of secession of a province. I think the whole ground shifts then, and I am not sure we can make up enough rules for that situation.

Senator Kenny: It is better to drive blind and take your chances.

Mr. Blair: I am a common lawyer. I do not think we can predict with any accuracy what the future holds. The laws that we make today may serve us well in the future, but they may hamstring us. I do not know.

Senator Kenny: You quoted Dean Hogg in your statement. He is appearing before us tonight. My understanding is that he testified before the House of Commons on February 22 that the clarity bill is consistent with Canadian constitutional law and in particular with the ruling of the Supreme Court of Canada in the reference. Do you have difficulty with that?

Mr. Blair: Yes. I do not know —

Senator Kenny: With the fact that he said it, or that —

Mr. Blair: No, I will accept that he said it, but I just do not see him having looked at these separation of powers issues which I regard as the main faults of this bill. Until he takes a serious look at those issues, as I have done, and renders a decision, I would have to say that I do not accept his view.

Senator Kenny: When he comes before us tonight, what points would you like us to put to him to have him clarify?

Mr. Blair: You could give him my paper, ask him to read it and then ask him what he thinks.

Senator Grafstein: Bad question, Senator Kenny. Try again.

Senator Bolduc: In the bill, a paragraph in the preamble reads as follows:

Whereas the Supreme Court of Canada has determined that the result of a referendum on the secession of a province from Canada must be free of ambiguity both in terms of the question asked and in terms of the support it achieves if that result is to be taken as an expression of the democratic will that would give rise to an obligation to enter into negotiation that might lead to secession;

I know that Senator Murray has asked a question about that. I would like to ask you as a lawyer to qualify that obligation to enter into negotiation. Do you think it is the normal role of the Supreme Court to say that, or is it wise, or is it appropriate, or is it a bit of judicial activism? What do you think?

Le sénateur Kenny: Ce que je crains c'est qu'en l'absence de règles, nous risquons de voir une clique inventer les règles au fur et à mesure. Ce serait désastreux pour le pays. Les choses ne se dérouleraient pas de façon ordonnée ou pacifique et ce ne serait pas du tout ce à quoi nous sommes habitués.

M. Blair: Personne ne sait ce qui nous attendrait le lendemain d'un vote majoritaire en faveur de la sécession d'une province. Ce serait le monde à l'envers et je ne suis pas convaincu que nous puissions élaborer suffisamment de règles en prévision d'une telle situation.

Le sénateur Kenny: C'est préférable de laisser faire et d'avancer à l'aveuglette.

M. Blair: Je ne suis qu'avocat. Je ne crois pas pouvoir prédire avec certitude ce que nous réserve l'avenir. Les lois que nous adoptons aujourd'hui pourraient bien nous servir à l'avenir, mais elles pourraient aussi nous entraver. Je ne sais pas.

Le sénateur Kenny: Vous avez cité le doyen Hogg dans votre exposé. Il doit comparaître ce soir. Il aurait dit, quand il a comparu devant le comité de la Chambre des communes, le 22 février, que le projet de loi sur la clarté respecte le droit constitutionnel canadien et particulièrement l'arrêt de la Cour suprême du Canada sur la sécession. Est-ce que cela fait problème pour vous?

M. Blair: Oui. Je ne sais pas...

Le sénateur Kenny: Vous acceptez qu'il l'ait dit ou que...

M. Blair: Non, j'accepte qu'il ait pu le dire, mais j' imagine mal qu'il ait pu se prononcer sur ces questions touchant au partage des pouvoirs qui, à mon sens, constituent la principale faiblesse de ce projet de loi. Tant qu'il n'aura pas fait une analyse sérieuse de ces questions, comme je l'ai fait, et rendu sa décision, je suis forcé de dire que je ne partage pas son avis.

Le sénateur Kenny: Quand il comparaitra ce soir, quelles questions aimeriez-vous que nous lui posions pour obtenir des éclaircissements?

M. Blair: Vous pourriez lui remettre mon document, lui demander de le lire et lui demander ensuite ce qu'il en pense.

Le sénateur Grafstein: Mauvaise question, sénateur Kenny. Réessayez.

Le sénateur Bolduc: Il y a dans le projet de loi un paragraphe du préambule qui se lit comme suit:

Attendu que la Cour suprême du Canada a déclaré que les résultats d'un référendum sur la sécession d'une province du Canada ne sauraient être considérés comme l'expression d'une volonté démocratique créant l'obligation d'engager des négociations pouvant mener à la sécession que s'ils sont dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu;

Je sais que le sénateur Murray a déjà posé une question là-dessus. J'aimerais que vous commentiez, en tant qu'avocat, cette obligation d'engager des négociations. Croyez-vous qu'il est normal, sage, approprié, que la Cour suprême ait dit pareille chose, ou croyez-vous qu'il y a là un peu d'activisme judiciaire? Qu'en pensez-vous?

Mr. Blair: I think it is some judicial activism. The situation I can liken it to is perhaps a collective bargaining situation where the union has achieved the minimum level required for certification and it shows up on management's door step and says, "We now want to negotiate towards a first collective agreement." It is, I think, a big step to go from the collective bargaining model to —

Senator Bolduc: As a matter of fact, it is exactly that. It has been like that in Quebec City for 25 years. I have been involved in it, and I know.

Mr. Blair: That is the only situation from which I can draw any conclusion.

Senator Bolduc: In other words, do a good referendum, and you will have negotiations. Is that what it says?

Mr. Blair: It does not say that negotiations will succeed.

Senator Taylor: I gather you do not like this bill very much. If there is so much doubt, why would the Senate, out of an abundance of caution, not follow the procedure that was followed in New Brunswick in the Donald Marshall case in which the province asked for clarification of the earlier decision by the courts. I say that in light of the fact that this bill leaves out the Senate. There is the question of political actors versus elected representatives, as well as infringing on provincial rights, as you just mentioned. Do you think the Senate would be wise to refer this back to the Supreme Court for clarification as was done in the *Donald Marshall* case?

Mr. Blair: If we knew what the result would be, then you could decide whether or not it would be a good idea to make the reference back. My fear in a situation like that is that something would come out of the decision that would ignite passions on one side or the other. I would be afraid of what might be said and what effect it might have.

The other point is that if it goes back to the Supreme Court of Canada, then it adds to the body of secession law.

Senator Taylor: We are in the horns of a dilemma of some sort. That leads us to my second question. Not being a lawyer, I do not quite understand. How would this be challenged? You say it could be challenged in the Supreme Court. Can a layperson make a challenge immediately after Bill C-20 receives Royal Assent? I do not know my law well enough. Do we wait until a referendum has taken place? How can the legality of the bill be challenged?

Mr. Blair: Most provinces have reference statutes that allow them to refer legal cases to their courts of appeal for legal opinion. A province could challenge the bill by referring it to its Court of Appeal, perhaps. Alternatively, it could sue the federal government and ask for a declaration that the bill be declared invalid.

If a provincial government were to sue the federal government, I think the court case would begin at the trial level. It would be heard by a single judge. If it is possible for a province to do it by

M. Blair: Je pense qu'il y a de l'activisme judiciaire. C'est un peu comme dans la négociation collective où un syndicat, ayant obtenu l'agrément avec un nombre minimal d'adhérents, se présente au bureau de la direction et dit: «Nous voulons maintenant négocier une première convention collective.» C'est un pas de géant de passer du modèle de la négociation collective à...

Le sénateur Bolduc: Eh bien, c'est exactement cela. C'est ainsi que les choses se passent à Québec depuis 25 ans. J'y ai été associé, et je le sais.

M. Blair: C'est la seule situation pour laquelle je puisse tirer des conclusions.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, tenez un référendum dans les règles et vous obtiendrez les négociations. Est-ce la bonne interprétation?

M. Blair: Le projet de loi ne dit pas que les négociations aboutiront.

Le sénateur Taylor: J'en conclus que ce projet de loi ne vous plaît guère. Si autant de doutes persistent, pourquoi le Sénat ne ferait-il pas, par excès de prudence, ce qu'on a fait au Nouveau-Brunswick dans l'affaire Donald Marshall où la province a demandé des éclaircissements au sujet des décisions antérieures des tribunaux. Je dis cela étant donné que le projet de loi ne prévoit aucun rôle pour le Sénat. Il y a toute la question des acteurs politiques par opposition aux représentants élus, de l'empiétement sur les droits des provinces, comme vous l'avez dit. Croyez-vous que le Sénat serait sage de demander à la Cour suprême d'apporter des éclaircissements comme on l'a fait dans l'affaire *Donald Marshall*?

M. Blair: Si nous connaissions les résultats à l'avance, alors nous pourrions déterminer s'il est opportun de faire un deuxième renvoi pour éclaircissement. Je craindrais que la décision n'enflamme les passions des uns et des autres. Je crains ce que pourrait dire une telle décision et les effets qu'elle aurait.

En outre, si on renvoie la question à la Cour suprême du Canada, cela enrichit le droit relatif aux sécessions.

Le sénateur Taylor: Nous sommes déchirés. Cela m'amène à ma deuxième question. N'étant pas avocat, je ne comprends pas tout à fait. Quel motif justifierait une contestation? Vous dites qu'il y aura contestation devant la Cour suprême. Un simple citoyen pourrait contester la loi dès que le projet de loi C-20 aura reçu la sanction royale? Je maîtrise mal le droit. Faudra-t-il attendre la tenue d'un référendum? Comment peut-on contester la légalité de ce projet de loi?

M. Blair: La plupart des provinces ont des lois qui les autorisent à demander l'avis juridique des cours d'appel par renvoi. Une province pourrait contester le projet de loi au moyen d'un renvoi à sa cour d'appel, par exemple. Elle pourrait aussi intenter une poursuite contre le gouvernement fédéral et demander que le projet de loi soit déclaré nul et non avenu.

Si un gouvernement provincial devait intenter une poursuite contre le gouvernement fédéral, je crois que l'affaire serait entendue en première instance. Elle serait entendue par un juge

way of reference, then it would go immediately to the Court of Appeal, skipping the trial phase.

Senator Taylor: Could, say, Alberta start a suit because the Senate has been left out, which means that its regional check and balance has been damaged?

Mr. Blair: Yes. There are rules regarding what we call “standing.” Presently, I am not up on the rules of standing, that is, about who exactly can challenge a federal statute. Whether someone walking in off the street could mount a case saying that his rights are somehow impinged, I cannot say for sure. It is possible.

Senator Cools: I would like to thank the witness for coming before us. I would also like to share with honourable senators that the witness’s father, who is very proudly sitting in the gallery, was a former member of the House of Commons. He was also a superior court judge.

You have raised a couple of questions, the most critical of which was the one Senator Kroft was honing in on. It is a bit unfortunate that he did not pursue his line of thinking.

You said in jest — which I took very seriously — that you would not disagree with the Supreme Court of Canada’s opinion and then go before the court to argue. I took that as a very serious statement. Many lawyers have indicated that to me before. Even on this particular bill, they simply will not come before the Senate committee to adopt a position because they say that they have to go to court and argue before the very self-same judges and it is not in their interest to do it.

I had wanted to make that point, which I was trying to make before the chairman cut me off. I think that is a very important issue and something that Senator Kinsella has raised with our Rules Committee.

There is another related question that flows from that but not necessarily caused by it. It is often said that the clients of constitutional lawyers are usually governments and that constitutional lawyers are usually, in one form or the other, in the pay of governments and that quite often their opinions reflect that. I think that is a point, perhaps, we should make and hold on to. As we have sat here, looking at some of these issues, whether it was the Meech Lake Accord or the Charlottetown Agreement, that particular point was raised again and again. What we seem to be discovering is that constitutional lawyers are taking the government where the government wants to go. As you said, this body of law has grown up quite suddenly, quite mysteriously, quite rapidly, without any foundations in law — with absolutely no foundations in law. As a matter of fact, since you cited the case of *Dred Scott* can I perhaps say this body of law has grown like Topsy, assuming that we know who Topsy was.

seul. Si la province pouvait choisir plutôt d’agir par renvoi, elle pourrait s’adresser directement à la Cour d’appel en évitant le procès en première instance.

Le sénateur Taylor: L’Alberta, par exemple, pourrait-elle intenter une poursuite sous prétexte que le Sénat a été exclu de sorte que le principe de la représentation régionale est bafouée?

M. Blair: Oui. Il existe des règles sur le «droit d’ester». À l’heure actuelle, je ne sais pas au juste quelles sont les règles quant au droit d’ester, qui préciserait qui peut contester une loi fédérale. Je ne saurais vous dire si n’importe quel citoyen pourrait intenter une poursuite sous prétexte que ses droits sont bafoués d’une façon ou d’une autre. C’est possible.

Le sénateur Cools: J’aimerais remercier notre témoin d’être venu aujourd’hui. J’aimerais aussi signaler aux sénateurs que le père du témoin, assis très fièrement dans la tribune, est un ancien député. Il a aussi été juge d’une Cour supérieure.

Vous avez soulevé quelques questions dont la plus importante est celle qui a retenu l’attention du sénateur Kroft. C’est un peu malheureux qu’il n’ait pas poussé son raisonnement jusqu’au bout.

Vous avez dit en plaisantant, mais j’ai pris cela très au sérieux, que même si vous étiez en désaccord avec l’avis juridique donné par la Cour suprême du Canada, vous n’iriez pas plaider devant elle. J’ai pris cela très au sérieux et d’ailleurs, de nombreux avocats m’ont déjà dit la même chose. Même dans le cas de ce projet de loi-ci, ils ne tiennent pas à venir prendre position devant le comité sénatorial parce que, selon eux, ils vont devoir eux-mêmes aller plaider devant ces mêmes juges et ils n’ont donc pas intérêt à prendre position ici.

C’est ce que j’avais voulu faire valoir avant que la présidente ne me coupe la parole. Je pense que c’est là quelque chose de très important et que le sénateur Kinsella a d’ailleurs soumis à notre comité des règles.

Il y a une autre question incidente qui en découle sans nécessairement en être la conséquence. On entend souvent dire qu’en règle générale, ce sont les gouvernements qui sont les clients des constitutionnalistes et qu’en règle générale aussi, ces derniers sont d’une façon ou d’une autre à la solde des gouvernements, comme en attestent d’ailleurs leurs opinions. Je pense que c’est quelque chose que nous devrions peut-être faire valoir avec insistance. Chaque fois que nous nous sommes réunis pour discuter de questions comme celle-là, l’Accord de lac Meech ou l’Entente de Charlottetown par exemple, c’est un argument qui est revenu régulièrement. Ce que nous semblons découvrir ainsi, c’est que les avocats de droit constitutionnel conduisent le gouvernement là où il veut aller. Comme vous l’avez dit vous-même, c’est un domaine du droit qui a connu une croissance assez soudaine, assez mystérieuse, assez rapide aussi, et cela sans fondement juridique, sans aucun fondement juridique. D’ailleurs, puisque vous avez vous-même cité l’affaire *Dred Scott*, je pourrais me hasarder à affirmer que ce domaine du droit a véritablement enflé comme la grenouille de la fable.

Having said all of that, I would like to take up the very important question that you have posed, which was the difference of opinion between the House of Commons and the Legislative Assembly of Quebec. They like to call themselves the National Assembly, but I still prefer the proper constitutional term which is the Legislative Assembly of Quebec. There would be a difference of opinion on the nature of clarity. I think it is a very important point that you have raised. Not many witnesses have raised it before. However, I have been eagerly awaiting and anticipating that some witness would raise it.

In the instance of a disagreement between the opinion of the House of Commons and the National Assembly, which, to my mind, is entirely possible, the question would then become: How would the opinion of the House of Commons be enforced? In addition to the enforcement of that opinion, the real question which arises is: How will the House of Commons express its displeasure toward the National Assembly or the Legislative Assembly of Quebec?

For example, such a motion, the resolution on clarity, could be moved by a minister of the Crown. What would the minister of the Crown and the House of Commons do? Would the minister of the Crown or the House of Commons, by motion, ask the Speaker to issue a warrant to arrest Mr. Bouchard? How will the difference of opinion be made clear and stood by beyond the question of the authority given to the government to negotiate secession? These are the kinds of issues that people shy away from because they are two areas of law which are absolutely neglected, yet the government relies on them again and again. One of those areas is the law of the prerogative and the other area is the law of Parliament. They are probably the most neglected areas of law in respect of study.

Could you just back up a moment and go back to your question and tell me how the difference of opinion with the House of Commons, and its displeasure, will be expressed?

Mr. Blair: If I understand the government's position, the House of Commons will pass judgment on the referendum question, and then a minister in the government will put forward a resolution saying, "We approve of the question," or, "We disapprove of the question," and a vote will be taken and the resolution will be passed. What happens after that, I am not quite sure.

Senator Cools: That is on the question of whether or not, if the resolution passes, the government is safe.

Mr. Blair: Right.

Senator Cools: If the resolution of the government fails, you could have a government facing a resignation. No one has talked about this. I put a scenario to Minister Dion the other day: If such a motion by the government would fail, and then if the Senate quickly moved a motion to remove that minister whose motion in the House of Commons failed, the result would be a defeated

Cela étant, je voudrais maintenant revenir à la question très importante que vous avez posée, c'est-à-dire la différence d'opinion entre la Chambre des communes et l'Assemblée législative du Québec. Cette dernière se plaît à s'appeler l'Assemblée nationale, mais je préfère pour ma part l'appellation constitutionnelle juste qui est l'Assemblée législative du Québec. Il y aurait donc une divergence d'opinion au sujet de la nature même de la clarté. Je pense que cette question que vous avez abordée est extrêmement importante. Peu d'autres témoins en ont parlé avant vous. Il n'empêche que j'attendais impatiemment, j'espérais même, que certains témoins en parlent.

S'agissant d'un désaccord entre l'opinion de la Chambre des communes et celle de l'Assemblée nationale, ce qui est tout à fait vraisemblable à mon sens, la question deviendrait donc celle-ci: de quelle façon l'opinion de la Chambre des communes pourrait-elle être mise à exécution? Outre cela, la véritable question qui se pose est celle-ci: comment la Chambre des communes exprimera-t-elle son mécontentement à l'endroit de l'Assemblée nationale ou plutôt de l'Assemblée législative du Québec?

Ainsi, une telle motion, la résolution concernant la clarté référendaire, pourrait être proposée par un ministre. Que ferait le ministre et que ferait la Chambre? Le ministre ou les Communes demanderaient-ils au président de la Chambre, par voie de motion, d'émettre un mandat d'arrestation contre M. Bouchard? Comment exprimer clairement et affirmer cette divergence d'opinion en transcendant la question du pouvoir qui serait donné au gouvernement de négocier une sécession? Voilà le genre de questions auxquelles les gens craignent de répondre étant donné qu'il y a deux domaines du droit qui sont parfaitement négligés alors même que le gouvernement ne se prive pas d'en faire usage. Le premier de ces domaines est le droit de la prerogative et le second, le droit du Parlement. Ce sont probablement les deux domaines du droit qui ont été les plus négligés par les chercheurs.

Pourriez-vous donc remonter un peu en arrière, revenir à votre question et me dire comment pourraient se concrétiser cette divergence d'opinion avec la Chambre des communes ainsi que le mécontentement de cette dernière?

M. Blair: Si j'ai bien compris la position du gouvernement, les Communes se prononceraient sur la question référendaire, après quoi un ministre proposerait une résolution disant: «Nous approuvons la question» ou «Nous n'approuvons pas la question», résolution qui sera mise aux voix et adoptée. Quant à la suite, je n'en sais trop rien.

Le sénateur Cools: C'est-à-dire que vous ne savez pas si, advenant l'adoption de la résolution, le gouvernement pourrait tenir.

M. Blair: En effet.

Le sénateur Cools: Si la résolution du gouvernement est rejetée, il se pourrait qu'on demande la démission du gouvernement. Personne n'en a encore parlé. Voici ce que je disais l'autre jour au ministre Dion: Supposons que la motion du gouvernement soit rejetée, et que le Sénat propose rapidement une motion de censure à l'endroit du ministre dont la motion a été

government, make no mistake about that, and we would be into an election.

However, in respect to my peculiar question, I am speaking about the attitude of the House of Commons, which, by a resolution, would have condemned the Premier of Quebec. What will be the course of action for the House of Commons in respect of that premier?

Mr. Blair: I do not think the bill goes beyond passing a resolution disapproving of the question. My understanding of the government's position has always been that, despite the fact that the question has not been approved by the House of Commons, the province is free to go ahead with its referendum using that question.

It will be interesting to see what position the federal government will take as the referendum campaign picks up steam. Will they just sit on the sidelines and do nothing, or will they actively participate in the process even if they say, at the end of the day: "A "yes" vote in favour of this question will not bring you to the negotiating table"? I cannot say what will happen.

Senator Cools: It is these kinds of questions, and the inability to answer them, that speaks directly to the fact that it is a fundamentally political issue.

My next question has to do with the authority on which Bill C-20 was founded. You were very strong in your opening remarks. You said that this bill is pressed as clarity but its underlying idea is secession.

Mr. Blair: Yes.

Senator Cools: I agree with you. There is nothing about this bill whatsoever that brings clarity. This bill is attempting to create lawful authority for secession. I have been attempting to find out what constitutional authority, what legal authority, the government is relying on to bring Bill C-20 before us, because I can find no lawful authority. It is very interesting. In the Supreme Court of Canada's advisory opinion, they said, "Abandon the law." They said that the law is misleading, so you cannot rely on the law. This is staggering and extraordinary. A court has said that you cannot rely on law to make a determination.

Senator Kroft: Can you give us a paragraph reference?

Senator Cools: Certainly. I can read it for you, if you want.

The Chairman: While you are searching for it, perhaps Mr. Blair can answer your question.

Senator Cools: I have asked this question of the minister and he has not been able to answer it. Under which enumerated head of the BNA Act is there a power to bring Bill C-20 before the Parliament of Canada?

Mr. Blair: I dealt with that issue in my paper at page 17. To be clear, first of all, there is no enumerated power in section 91. Again, we are talking about banking, trade and commerce, buoys and lighthouses. Clarity or secession does not fit into any of those enumerated categories.

rejetée par la Chambre, le gouvernement tomberait, ne vous y trompez pas, et il y aurait des élections.

Par contre, pour en revenir à ma question, je voulais parler de l'attitude des Communes qui, par voie de résolution, auraient ainsi condamné le premier ministre du Québec. Que ferait la Chambre des communes à l'endroit de ce dernier?

M. Blair: Je ne pense pas que le projet de loi prévoit autre chose que l'adoption d'une résolution en désaveu de la question. Si j'ai bien compris, le gouvernement est toujours parti du principe que, même si la question n'était pas approuvée par les Communes, la province aurait néanmoins tout loisir de conduire son référendum et d'utiliser cette question.

Ce qui sera intéressant, c'est de voir ce que fera le gouvernement fédéral pendant la campagne référendaire. Va-t-il rester sur la touche sans rien faire ou va-t-il activement participer au processus même s'il doit affirmer au bout du compte qu'un vote affirmatif n'ouvrirait pas les portes de la salle des négociations? J'ignore ce qui se passera.

Le sénateur Cools: C'est ce genre de questions et l'impossibilité qu'il y a d'obtenir des réponses, qui font qu'il s'agit essentiellement d'un problème politique.

Ma question suivante concerne le fondement juridique du projet de loi C-20. Vous n'avez pas mâché vos mots dans votre exposé liminaire. Vous avez dit que ce projet de loi mettait en exergue la clarté mais qu'il reposait sur la notion de sécession.

M. Blair: Oui.

Le sénateur Cools: Je suis d'accord avec vous. Rien dans ce projet de loi ne rend les choses plus claires. Ce texte tente de donner un fondement légal à la sécession. J'ai essayé de trouver une référence constitutionnelle ou légale que le gouvernement pourrait invoquer pour justifier ce projet de loi parce que je n'ai trouvé aucun précédent en droit. Tout cela est très intéressant. L'avis consultatif de la Cour suprême du Canada parle d'abandon de la loi. La Cour suprême dit que la législation est trompeuse et donc qu'on ne saurait s'y fier. Voilà qui est absolument époustouflant et extraordinaire. Un tribunal qui vient dire qu'on ne peut se fier à la loi pour prendre une décision.

Le sénateur Kroft: Pouvez-vous nous donner le numéro du paragraphe?

Le sénateur Cools: Certainement, je puis même vous le lire si vous le souhaitez.

La présidente: Pendant que vous cherchez cela, M. Blair pourrait peut-être répondre à votre question.

Le sénateur Cools: J'ai posé la même question au ministre et il n'a pas été capable de répondre. Quel titre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique permet au gouvernement de soumettre le projet C-20 au Parlement du Canada?

M. Blair: J'en parle précisément à la page 17 de mon texte. Pour être parfaitement clair, il lui faut commencer par dire qu'on ne trouve aucun pouvoir de ce genre à l'article 91. Nous parlons, et il faut le répéter, de banques, de commerces, de bouées et de phares. Ni la clarté, ni la sécession ne s'inscrivent dans une de ces catégories.

The question then turns to whether or not, since secession is not something that is dealt with expressly in the Constitution, can we look to the peace, order and good government section as justification for Parliament to legislate in this area. As I said in my presentation today, that question has not been answered by a court.

Certainly, if you read the Supreme Court decision, it seems to perhaps almost invite some involvement by the different levels of government in the process, but it does not state clearly that the legislative authority to pass something like the clarity bill comes from the peace, order and good government section. That would be the argument people would make at the next court hearing when this bill is considered. It is still a threshold issue. It has not been formally determined.

Senator Cools: Absolutely, and I think that is part of the intention of this.

Senator Grafstein: I want to add my congratulations to a citizen coming forward and presenting this document. It is very wide and sweeping and direct. Obviously, your gene pool was very deep when it came to the preparation of this particular piece of paper, because I have known your father from the first days that I entered the political process. I see he is here so I want to commend your work to him as well.

Having said that, I want to now analyze this paper with you, if I can. I want to start with a very nice little phrase in the Supreme Court of Canada reference.

This is paragraph 26, which states, in part:

...the Court's primary concern is to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government.

Therefore, an appointed court, the highest court in the land, is saying that its primary concern is to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government. You will know, Mr. Blair, that one of my concerns is to retain in this piece of legislation the rule of law and constitutionality, so I am interested in the Senate of Canada's concern to retain its proper role within the constitutional framework of our democratic form of government.

You have indicated, and I tend to agree, that there is a serious problem with the bill. You have mentioned a number of serious problems but one of the serious problems is what would seem to be an evasion of the earlier court reference of 1979-80, that, in effect, said that the federal government cannot directly or indirectly evade the proper role of the Senate as a co-legislative body.

Mr. Blair: Or cannot amend.

Senator Grafstein: Or cannot amend unilaterally. You seem to suggest that this might be a set of circumstances that would give rise to that concern.

Getting to the heart of the legislation, as one great constitutional mind said to me the other day: "Let's do the smell test." You have said that the smell test of this product leads you to conclude that

La question est donc de savoir si, puisque la Constitution ne traite pas expressément de la sécession, nous pouvons invoquer la paix, l'ordre et le bon gouvernement pour justifier l'adoption d'une loi par le Parlement dans ce domaine. Comme je l'ai indiqué dans mon allocution, la cour n'a pas répondu à cette question.

Si vous lisez la décision de la Cour suprême, vous verrez qu'elle semble inviter les différents paliers de gouvernement à participer au processus, mais elle n'indique pas clairement que le pouvoir législatif permettant d'adopter un projet de loi comme celui-ci relève de l'article sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement. C'est l'argument qu'on pourrait invoquer à la prochaine audience judiciaire, lorsqu'on examinera ce projet de loi. C'est une question préliminaire à laquelle nous n'avons pas encore de réponse officielle.

Le sénateur Cools: Vous avez raison, et je crois que c'était un peu l'intention du législateur.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais aussi vous féliciter d'être venu nous présenter ce document à titre personnel. Votre mémoire a une portée considérable et est très direct. Manifestement, vous avez hérité des talents de votre père, que je connais depuis le jour où je suis entré en politique. Je vois qu'il est ici et je suis heureux de pouvoir louer vos efforts en sa présence.

Cela dit, j'aimerais analyser votre mémoire avec vous, si vous me le permettez. J'aimerais commencer par un joli extrait de l'arrêt de la Cour suprême du Canada.

Au paragraphe 26, la cour déclare:

[...] la cour doit veiller surtout à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel dans notre forme démocratique de gouvernement.

Ainsi, un tribunal dont les juges sont nommés, le plus haut tribunal du pays, déclare qu'il doit surtout veiller à conserver le rôle qui lui revient dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. Vous savez sans doute, monsieur Blair, que moi, je veux conserver dans ce projet de loi la règle de droit et la constitutionnalité; je m'intéresse donc à la préoccupation du Sénat du Canada dans le maintien de son propre rôle au sein du cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement.

Vous avez indiqué, et je suis plutôt d'accord avec vous, que le projet de loi comporte un problème grave. Vous avez mentionné plusieurs problèmes sérieux, mais le plus grave semble être le fait qu'on fait fi d'une décision de la cour rendue en 1979-1980 disant que le gouvernement fédéral ne peut, directement ou indirectement, contourner le rôle du Sénat comme organe législatif.

M. Blair: Ni le modifier.

Le sénateur Grafstein: Ni le modifier unilatéralement. Vous avez laissé entendre que ce pourrait être une préoccupation dans ces circonstances-ci.

Venons-en au coeur du projet de loi: un des grands esprits constitutionnels m'a dit l'autre jour: «Fions-nous à notre instinct.». Vous avez dit que votre instinct vous a amené à

this is really a judicial issue and, therefore, should be relegated to the courts. The court itself has said that this is a lawmaking issue when it dealt with the question in the reference. It said it was a question of law.

Is it, in your view, a law of the normal course in the legislature, as it appears to be at first instance, or is it, in its nature, an amendment to the Constitution? In effect, if we disagree with your contention that it is a separation of powers issue but think it may be a legislative or amendment issue, would you then agree that the bill is still flawed; in other words, that by leaving out the Senate we have not considered the proper role of the Senate within the constitutional framework of our democratic form of government? What would be your conclusion on that?

Mr. Blair: I am sorry, your question was so long I could not possibly follow it.

Senator Grafstein: By leaving out the Senate, is this bill flawed?

Mr. Blair: Yes. However, I will qualify that. Again, because the issue concerns possible secession of a province from Canada, I think the senators, particularly from that province but from elsewhere as well, should have a role to play, as I read the Senate reference case.

Senator Grafstein: I believe that you are the first witness who has brought forward the reference of 1979-80 that clearly set out what the powers of the Senate were in the modern era, and I appreciate you doing so.

Mr. Blair: Yes, and I do not think the amending formulas added in 1982 changed what the Supreme Court said in 1979.

Senator Grafstein: You anticipated my question and I appreciate the answer.

With regard to your general comments, you stated:

There has been an active discussion in the Senate on whether this nation is divisible. In my opinion, it is divisible for two reasons. First, the Supreme Court said it is divisible in the secession reference case.

Is that really the case? Let me suggest to you why one could quarrel with that. The reference, which has been utilized for many different reasons, was an advisory opinion based on three questions. It said nothing about the constitutional or legal ability of the government to deal with secession. All it said — both in the negative — is that under domestic law a unilateral declaration of secession is illegal, and under international law a unilateral declaration of secession is illegal. They did not answer the third question because it was subsumed by the first and second. That is all it said.

Therefore, why do you conclude that the Supreme Court of Canada said that the nation is divisible, from which I assume you are saying that the nation is divisible under the Constitution?

conclure qu'il s'agit ici d'une question judiciaire qui devrait, par conséquent, être laissée aux tribunaux. La cour, elle, a jugé qu'il s'agissait d'une question de législation, d'une question de loi.

À votre avis, s'agit-il d'une loi normale, comme toutes les autres adoptées par une assemblée législative, comme cela semble être le cas à première vue, ou ne s'agit-il pas plutôt d'une modification à la Constitution? Si nous ne sommes pas d'accord avec vous lorsque vous prétendez que c'est une question de partage des pouvoirs et que nous estimons qu'il s'agit plutôt d'une question de loi ou de modification constitutionnelle, ne diriez-vous pas que le projet de loi est vicié? Autrement dit, en écartant le Sénat, nous n'avons pas tenu compte du rôle du Sénat dans le cadre constitutionnel de notre forme démocratique de gouvernement. Qu'en pensez-vous?

M. Blair: Je suis désolé, votre question était si longue que je n'ai pu la suivre.

Le sénateur Grafstein: Le projet de loi n'est-il pas vicié puisqu'il écarte le Sénat du processus?

M. Blair: Oui. Toutefois, je mettrais un bémol. Encore une fois, puisqu'il s'agit de la sécession possible d'une province du Canada, j'estime que les sénateurs, surtout ceux de cette province mais les autres aussi, devraient avoir un rôle à jouer, d'après mon interprétation du jugement rendu dans le renvoi sur le Sénat.

Le sénateur Grafstein: Je crois que vous êtes le premier témoin à avoir fait mention du renvoi de 1979-1980, qui énonce clairement les pouvoirs du Sénat de l'ère moderne, et je vous en sais gré.

M. Blair: Je ne crois pas que les formules de modification ajoutées en 1982 aient changé quoi que ce soit au jugement de la Cour suprême de 1979.

Le sénateur Grafstein: Vous avez anticipé ma question et je vous remercie de la réponse.

Pour revenir à vos remarques générales, vous avez déclaré:

On a discuté activement, au Sénat, de la question de savoir si notre pays est divisible. À mon avis, il l'est pour deux raisons. Premièrement, la Cour suprême a affirmé qu'il était divisible dans sa décision sur le renvoi sur la sécession.

Est-ce vraiment le cas? Je vous explique pourquoi on pourrait vous contredire. Le renvoi, qui a été utilisé à toutes sortes de fins, était en fait un avis fondé sur trois questions. Il reste muet sur la capacité juridique ou constitutionnelle du gouvernement de composer avec la sécession. Il dit seulement — selon une formulation négative — que, selon les lois du pays, une déclaration unilatérale de sécession serait illégale et que, en droit international, une déclaration unilatérale de sécession serait illégale. Les juges n'ont pas répondu à la troisième question parce que, d'après eux, elle était comprise dans la première et la deuxième. C'est tout ce que dit la décision.

Par conséquent, pourquoi concluez-vous que la Cour suprême du Canada a jugé le pays divisible, ce qui, je présume, vous a amené à conclure que le pays est divisible aux termes de la Constitution?

Mr. Blair: I take a very simple view of this aspect of it. As I read the decision, the court said that if you have a referendum on secession with a clear result, the successful party has a right to insist on negotiations, and those negotiations may lead to a constitutional amendment.

Senator Grafstein: Is it not also open to conclude that the Supreme Court said that there was a political obligation, assuming a clear question and a clear majority, for the institutions of government to try to negotiate?

Mr. Blair: Yes.

Senator Grafstein: That would not lead one to the conclusion that there was a binding constitutional requirement to negotiate secession.

Mr. Blair: I agree with you there.

The Chairman: Mr. Blair, on behalf of the committee I would thank you very much for appearing here this evening. It is not every day that an individual volunteers to come before a committee of the Senate with such an intensely thought through brief. You presented a fresh perspective on several counts, and we are very grateful to you for your time and your trouble.

Mr. Blair: Thank you, senators. It was a pleasure to be here.

The committee adjourned.

M. Blair: J'envisage cet aspect très simplement. Dans sa décision, la cour dit que, s'il y a un référendum sur la sécession dont le résultat est clair, la partie gagnante a le droit d'insister pour que se tiennent des négociations et ces négociations pourraient mener à une modification de la Constitution.

Le sénateur Grafstein: Mais ne pourrait-on pas aussi conclure que la Cour suprême a jugé que les institutions du gouvernement auraient l'obligation politique de négocier en cas de question et de majorité claire?

M. Blair: Oui.

Le sénateur Grafstein: Cela ne devrait pas nous amener à conclure qu'il existe une obligation constitutionnelle de négocier la sécession.

M. Blair: Je suis d'accord avec vous.

La présidente Monsieur Blair, au nom du comité, je vous remercie beaucoup d'être venu témoigner ce soir. Il est rare qu'un particulier offre de témoigner devant un comité du Sénat avec un mémoire si réfléchi. Vous nous avez apporté une nouvelle perspective sur plusieurs questions, et nous vous remercions du temps et de l'énergie que vous avez consacrés à votre témoignage.

M. Blair: Merci, mesdames et messieurs. Je suis heureux d'être venu.

Le séance est levée.

OTTAWA, Monday, June 5, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 7:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, this fifth meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you, particularly our television audience, to these hearings. Today, we continue our consideration of Bill C-20.

[Translation]

This bill was adopted by the House of Commons on March 15 and was read in the Senate for the first time on March 21. It was then read for a second time on May 18, which means that the Senate has approved the bill in principle. Bill C-20 was then referred to this special committee so that we could consider it in-depth.

[English]

That consideration continues today with the appearance of, first, Dean Peter Hogg of the Osgoode Hall Law School and, second, Dr. Guy Lachapelle, Professor of Political Science at Concordia University in Montreal.

OTTAWA, le lundi 5 juin 2000

Le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit à 19 h 10 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, la cinquième séance du comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte. Je vous souhaite à tous la bienvenue, particulièrement à nos téléspectateurs. Nous continuons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-20.

[Français]

Ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois, le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour que nous en fassions une étude approfondie.

[Traduction]

Cet examen se poursuit aujourd'hui avec la comparution, d'abord, de M. Peter Hogg, doyen de la Osgoode Hall Law School, et, ensuite, de M. Guy Lachapelle, professeur de sciences politiques à l'Université Concordia de Montréal.

We shall begin with Dean Hogg. Dean Hogg, I know it took an extra effort for you to make yourself available for us this evening. We are very grateful. Please give us your presentation and we will launch ourselves into questions and answers after that.

Mr. Peter Hogg, Office of the Dean, Osgoode Hall Law School: It is a great pleasure and privilege to be here. I have distributed a short paper. I apologize that it is only in English. I will use it as the basis for my presentation and then, obviously, I will be available for questions.

On February 28, I appeared as a witness before the House of Commons Legislative Committee on Bill C-20. In that appearance, I argued that the clarity bill was consistent with the ruling of the Supreme Court of Canada in the secession reference. I argued as well that, in my view, it was wise for the Parliament of Canada to lay down these rules in advance of a future sovereignty referendum in Quebec. I will not go over that ground again. I will try to offer my opinion on the issues that have emerged in the testimony before this committee. I have reviewed most of the testimony that has been given and I have picked out the issues that appeared to me to be controversial.

First, let me discuss the constitutional authority for Bill C-20. Does the Parliament of Canada have the constitutional authority to enact Bill C-20? My answer is yes. Under the peace, order and good government power in the opening words of section 91 of the Constitution Act, 1867, Parliament has the power to legislate in relation to all matters not coming within the legislative powers of the provinces. In my view, it is clear that the Parliament of Canada has the power to regulate the action of the executive government of Canada, both in respect of entering into negotiations for secession and in respect of proposing a constitutional amendment, those being the two things that Bill C-20 does.

The divisibility of Canada is my next point. Is it a constitutional objection to Bill C-20 that the bill assumes that Canada is divisible? My answer is no, because the Supreme Court of Canada made clear in the secession reference, the important paragraphs being paragraphs 84 and 85, that the amending procedures of the Constitution extend to all kinds of amendments, including the secession of a province. Even without that clear ruling, it is obvious that all countries, including Canada, are divisible. Even those that, like France, contain an explicit statement that the country is indivisible can be divided because the statement of indivisibility can itself be amended. Even countries that, like the United States, have fought a civil war to preserve the union can still be divided if there is a will to do so through the use of the amending procedures in the constitution.

National referendum is my next topic. Is it a constitutional objection to Bill C-20 that it does not provide for a national referendum as a precondition to negotiations by the Government of Canada for an amendment respecting the secession of a province? My answer is no, because referendums are not a necessary part of the amending procedures in Part V of the

Nous commençons avec M. Hogg. Monsieur le doyen, je sais que vous avez dû faire des pieds et des mains pour être ici ce soir. Nous vous en sommes très reconnaissants. Veuillez nous présenter votre exposé puis nous passerons aux questions et réponses.

M. Peter Hogg, Bureau du doyen, Osgoode Hall Law School: Je suis vraiment ravi d'être ici. J'ai remis un court mémoire. Je suis désolé qu'il ne soit qu'en anglais. Je m'en servirai pendant mon exposé puis, bien entendu, je répondrai à vos questions.

Le 28 février, j'ai comparu comme témoin devant le comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-20. Lors de cette comparution, j'ai affirmé que le projet de loi sur la clarté était conforme à l'avis de la Cour suprême du Canada sur le Renvoi sur la sécession du Québec. J'ai aussi déclaré qu'à mon avis, il était sage pour le Parlement du Canada de fixer ces règles à l'avance, avant un éventuel référendum sur la souveraineté du Québec. Je ne vais pas de nouveau m'étendre là-dessus. Je vais plutôt vous donner mon avis sur les questions soulevées pendant les témoignages présentés à votre comité. J'ai examiné la plupart des témoignages et j'ai cerné les questions qui me semblaient controversées.

Parlons d'abord de l'autorité constitutionnelle pour le projet de loi C-20. Le Parlement du Canada a-t-il le pouvoir constitutionnel de promulguer le projet de loi C-20? À mon sens, oui. Étant donné le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, conféré à l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, le Parlement a le pouvoir de légiférer pour toute question qui ne relève pas de la compétence législative des provinces. À mon avis, il est clair que le Parlement du Canada a le pouvoir de réglementer les activités du bras exécutif du gouvernement du Canada, tant pour ce qui est des négociations entourant la sécession que pour la proposition de modification à la Constitution, soit les deux choses proposées dans le projet de loi C-20.

Je vais maintenant parler de la divisibilité du Canada. Peut-on invoquer la Constitution pour contester le projet de loi C-20, qui présume que le Canada est divisible? Je dis que non, parce que la Cour suprême du Canada a dit clairement dans le renvoi sur la sécession, aux paragraphes 84 et 85, que les procédures de modification de la Constitution s'appliquent à toute modification quelle qu'elle soit, y compris la sécession d'une province. Même sans ce jugement clair, il est évident que tous les pays, le Canada compris, sont divisibles. Même les pays qui, comme la France, ont une déclaration explicite selon laquelle le pays est indivisible, peuvent être divisés, parce que la déclaration d'indivisibilité elle-même peut être modifiée. Même des pays qui, comme les États-Unis, ont préservé leur union au prix d'une guerre civile peuvent tout de même être divisés, s'il y a une volonté de le faire, en recourant aux procédures de modification prévues dans la Constitution.

Je veux vous parler ensuite du référendum national. Peut-on invoquer la Constitution pour contester le projet de loi C-20, parce qu'il ne prévoit pas de référendum national comme condition préalable aux négociations avec le gouvernement du Canada, sur une modification relative à la sécession d'une province? Ma réponse est non, parce que les référendums ne sont pas un élément

Constitution Act, 1982, and, as I said before, the Supreme Court of Canada has made clear that those amending procedures extend to all conceivable changes in the Constitution, including the secession of a province.

In practice, it is very likely indeed that we would have a national referendum, not at the beginning of the process of negotiation but at the end, to ratify the various changes that would be needed to accomplish the secession and to reconstitute the rest of Canada. At that stage, of course, the Senate and the House of Commons and at least seven provincial legislative assemblies would need to ratify the new arrangements. Two provinces, British Columbia and Alberta, as you know, have a statute requiring a referendum before approving a constitutional amendment. Thus, there would have to be referendums in two provinces, and the political pressure to hold referendums elsewhere would be very strong indeed.

There is also, of course, the precedent of the Charlottetown Agreement, which, as everyone will recall, was the subject of a national referendum in 1992. It is very likely that there will be a national referendum in the event of this unfortunate secession occurring, but a referendum is not required as a matter of constitutional law.

My next topic is the advisory opinion of the Supreme Court of Canada. Is it a constitutional objection to Bill C-20 that it proceeds on the assumption that the Supreme Court of Canada delivered a binding ruling in the secession reference? Again, my answer is no. A decision of the Supreme Court of Canada in a reference is not binding in the same way that a decision in a case between parties is binding, because there is no formal judgment that could lead to contempt of court proceedings for disobedience. However, in practice, such decisions are always treated as binding, simply because they are the considered views of the Supreme Court of Canada. We can be absolutely certain that the decision will be followed by all lower courts and by the Supreme Court of Canada itself. Therefore, any violation of the decision is bound to be ruled unconstitutional in later proceedings. Therefore, the decision must be obeyed.

I turn finally to the topic of the exclusion of the Senate. Is it a constitutional objection to Bill C-20 that it remits to the House of Commons the responsibility of determining whether a referendum question is clear and whether a referendum has been passed by a clear majority? My answer is no. It is not a constitutional objection, because the Parliament of Canada has the power to delegate decision-making powers to any body or person that it chooses. Even legislative functions can be delegated, and as everyone in this room knows, more laws are made by regulation than are made by Parliament itself. Normally, the delegation is to the Governor in Council or to a minister or to an administrative body like the National Energy Board, but there is no reason why the decision maker cannot be the House of Commons.

nécessaire des procédures de modifications prévues à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982. En outre, comme je l'ai déjà dit, la Cour suprême du Canada a dit clairement que ces procédures de modification s'appliquent à tous changements concevables de la Constitution, y compris la sécession d'une province.

En pratique, il est en effet fort probable que nous tenions un référendum national, non pas au début du processus de négociation mais à sa fin, pour ratifier les divers changements nécessaires pour permettre la sécession et reconstituer le reste du Canada. À ce moment-là, bien entendu, le Sénat et la Chambre des communes, ainsi qu'au moins sept assemblées législatives provinciales, devront ratifier la nouvelle entente. Comme vous le savez, deux provinces, la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont des lois qui exigent un référendum provincial avant l'approbation d'une modification à la Constitution. Il devra donc y avoir des référendums dans ces deux provinces, et de très fortes pressions politiques s'exerceront pour que des référendums se tiennent ailleurs, aussi.

Il y a bien entendu le précédent de l'Entente de Charlottetown qui, on s'en souviendra, a fait l'objet d'un référendum national en 1992. Il est fort probable qu'un référendum national ait lieu dans la triste éventualité d'une sécession, mais la tenue d'un tel référendum n'est pas obligatoire selon le droit constitutionnel.

Je veux vous parler ensuite de l'avis donné par la Cour suprême du Canada au sujet du Renvoi. Peut-on invoquer la Constitution pour s'opposer au projet de loi C-20, en disant qu'il présume que la Cour suprême du Canada a donné un avis contraignant dans l'affaire du Renvoi sur la sécession. Encore une fois, je réponds que non. La décision de la Cour suprême du Canada au sujet du Renvoi n'est pas contraignante de la même façon qu'une décision rendue dans une affaire entre deux parties, puisqu'il n'y a pas d'arrêt officiel dont le non-respect constituerait un outrage au tribunal. En pratique, toutefois, les décisions de ce genre sont toujours considérées comme si elles étaient contraignantes, simplement parce qu'il s'agit de l'opinion de la Cour suprême du Canada. Il n'y a pas l'ombre d'un doute, cette décision sera respectée par tous les tribunaux inférieurs et par la Cour suprême du Canada elle-même. Dans des procès ultérieurs, toute infraction à cette décision sera considérée comme anticonstitutionnelle. La décision doit donc être respectée.

Parlons enfin de l'exclusion du Sénat. Peut-on invoquer la Constitution pour s'opposer au projet de loi C-20, qui donne à la Chambre des communes seule la responsabilité de déterminer si la question référendaire est claire et si la majorité obtenue dans un référendum est claire? Je pense que non. Ce n'est pas une objection constitutionnelle valide, parce que le Parlement du Canada a le pouvoir de déléguer son pouvoir décisionnel à tout organisme ou personne qu'il choisit. Même les fonctions législatives peuvent être déléguées, comme chacun ici le sait; on fait davantage de lois par voie de règlement qu'au Parlement même. Habituellement, les pouvoirs sont confiés au gouverneur en conseil, à un ministre ou à un organisme administratif comme l'Office national de l'énergie, mais il n'y a pas de raison de ne pas choisir la Chambre des communes, pour la prise de décisions.

I can understand that senators would be upset that the Senate has been relegated to a subordinate role in these exercises. The House of Commons is, under Bill C-20, directed to take into account any formal statements or resolutions by the Senate, but obviously the Senate does not have the same power that it possesses in the legislative process, where it has a veto or even, in the amending process, where it has a suspensory veto. However, in my view, there is no doubt about the constitutional validity of a provision delegating decision-making authority to the House of Commons alone.

Let me turn briefly to issues of policy. Obviously I cannot speak with any real persuasiveness on issues of policy, but I do think there are some good policy reasons for the provisions in Bill C-20. Remember, first, that if the bill did not exist, it would be the Government of Canada, meaning the federal cabinet, that would decide whether a question was clear and whether a majority was clear. Neither the House of Commons nor the Senate would have any role to play in that situation.

By appointing the House of Commons to those tasks, Bill C-20 at least opens the issue up to representatives from all parts of the country and from all parties. I can understand why the Senate was not added, although I do not know what the actual reasons were. However, I can speculate that it would be awkward to give the decision to two bodies that might reach different conclusions. It is not like legislation to which amendments can be made to secure agreement between the two Houses, or where a bill can simply be defeated if agreement is not reached. Those options are not available on the simple question of whether a referendum question is clear or whether a referendum majority is clear. If only one body is to be chosen, surely the choice should fall on the body that is directly elected and that determines the composition of the government that will have the responsibility of conducting the constitutional negotiations.

The role of the Senate in representing regions of Canada or linguistic minorities is not, I suggest, very important in dealing with a question as specific as whether a referendum question is clear or whether a referendum majority is clear. Those are very specific issues. When negotiations for secession and the reconstitution of the country have been concluded, assuming all these things were to happen, at that point the Senate would play its normal role in the amending process. At least seven of the provincial legislative assemblies would also have to approve the outcome. As I noted above, there is likely to be a national referendum. I think it is hard to argue, although I certainly respect the contrary point of view, that that process could ignore the interests of particular regions or minorities of Canada.

Madam Chairman, that concludes my submissions to the committee.

The Chairman: We shall now move to the question period, which I expect will be very lively.

Senator Lynch-Staunton: What importance do you give to the fact that this bill has been condemned by all three parties in the National Assembly of Quebec, including the Quebec Liberal

Je comprends que les sénateurs soient mécontents du fait que le Sénat est ainsi relégué à un rôle subordonné, pour ces questions. En vertu du projet de loi C-20, la Chambre des communes a le mandat de prendre en compte les déclarations et les résolutions officielles du Sénat, mais manifestement, celui-ci n'a pas le même pouvoir que dans le cadre législatif, où il a un droit de veto, ou même, dans la procédure de modification, où il a un veto suspensif. À mon avis, toutefois, aucun doute ne subsiste quant à la validité constitutionnelle d'une disposition donnant le pouvoir décisionnel seulement à la Chambre des communes.

Parlons brièvement des questions de principe. Évidemment, je ne saurais vous persuader sur les questions de principe, mais je crois que les dispositions du projet de loi C-20 sont justifiées sur le plan des principes. N'oublions pas que sans ce projet de loi, ce serait le gouvernement du Canada, en l'occurrence le Cabinet fédéral, qui se prononcerait sur la clarté de la question et de la majorité. Ni la Chambre des communes, ni le Sénat n'auraient de rôle à jouer à cet égard.

En confiant ces tâches à la Chambre des communes, le projet de loi C-20 a au moins le mérite de se tourner vers les représentants de toutes les régions du pays et de tous les partis. Je peux comprendre pourquoi le Sénat a été exclu, même si j'en ignore les raisons précises. Je peux toutefois présumer qu'il serait embêtant de confier cette décision à deux groupes qui pourraient en venir à des conclusions divergentes. Il ne s'agit pas d'une mesure législative qui peut être modifiée de manière à arriver à un accord entre les deux Chambres, ou qui peut être tout simplement retirée, faute d'accord. Ce n'est pas possible lorsqu'il s'agit simplement de décider si la question référendaire est claire ou si la majorité obtenue dans un référendum est claire. Si une seule des deux instances doit être choisie, le choix doit porter sur celle qui est élue directement, qui détermine la composition du gouvernement qui aura la responsabilité de mener les négociations constitutionnelles.

Le rôle du Sénat pour ce qui est de représenter les régions du Canada ou les minorités linguistiques n'est pas, à mon avis, très important lorsqu'il s'agit de traiter de questions précises comme celle de savoir si la question est claire ou si la majorité est claire. Ce sont des aspects qui exigeront une attention très particulière. Quand les négociations sur la sécession et la reconstitution du pays seront terminées, le cas échéant, le Sénat pourra alors jouer son rôle normal, dans le cadre de la procédure de modification. Au moins sept des assemblées législatives provinciales devront aussi approuver le résultat. Comme je l'ai dit plus tôt, il y aura probablement un référendum national. Il serait difficile de prétendre, bien que je respecte le point de vue contraire, que ce processus ne tiendrait pas compte des intérêts d'une des régions ou d'une des minorités du pays.

Madame la présidente, voilà qui termine mon exposé au comité.

La présidente: Nous passons maintenant aux questions, qui seront je présume très animées.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelle importance accordez-vous au fait que ce projet de loi a été dénoncé par les trois partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec, y

Party, no later than yesterday? As reported in the press today, Mr. Charest has said that it is a black hole and that it is trespassing on the prerogatives of the National Assembly of Quebec. What importance should we as members of the national Parliament and also as partners with the provincial legislatures give to the fact that the government party and the two opposition parties in Quebec have condemned Bill C-20 as being not helpful for Quebec in determining its future, whether within or without Canada?

Mr. Hogg: I think that is a most unfortunate and disturbing circumstance. I find it difficult to understand, because it seems to me that it is in the interests of the people of Quebec to vote on a clear question. It is in the interests of the people of Quebec, I would have thought, not to be moved out of Canada without voting on a clear question with a clear majority. Those are the two things that this bill tries to accomplish. Thus, I do not see it as inimical to the interests of the Quebec people. I can understand why the Parti Québécois would be opposed to it. I suspect they like to ask a confusing question. However, I do not understand why the Liberal Party of Quebec would be opposed to it.

Senator Lynch-Staunton: Does their opinion not impress you to the point that you might think we should have second thoughts at least and look into Quebec's reaction and, perhaps, modify this bill to accommodate a jurisdiction that they feel is quite important and even sacrosanct?

Mr. Hogg: If the objection to the bill was to eliminate the requirement for a clear question, then I think that would be a most unfortunate change in the bill.

Senator Lynch-Staunton: I will restrain myself because, first, I do not think the bill helps. It does not define clarity; it just asks for clarity. Second, I gather from what you have said that we do not really need this bill and that the government could at any time say, "We do not like your question." Why have this bill? Why go through the turmoil of antagonizing Quebec and, in effect, trying to install a system, an act or a bill that is unnecessary, for the government can do what the bill pretends to do anyway? What is the point of this bill? If passed into law, what will it do more than what the government could do anyway?

Mr. Hogg: In my mind, the justification for the bill arises from the previous referendum in Quebec. I regarded the question that was asked in 1997 as being quite unclear because it contained a reference to a political and economic partnership with Canada that was very unlikely ever to be accomplished. If that referendum had carried by a vote of 50 per cent plus one, there is no doubt that the Government of Quebec would have regarded that as a sufficient ground for secession.

My feeling is that the bill would obviate that situation in the future by requiring the Government of Quebec — if it wished to obtain secession — to put a more forthright question in which the secession of the province was not masked by references to political and economic association. They also said, for example,

compris le Parti libéral du Québec, pas plus tard qu'hier? Comme on le disait dans les médias aujourd'hui, M. Charest a déclaré que c'est un trou noir et que le projet de loi empiète sur les prerogatives de l'Assemblée nationale du Québec. En tant que membres du Parlement national et partenaires des assemblées législatives provinciales, quelle importance devons-nous donner au fait que le parti au pouvoir et les deux partis de l'opposition, au Québec, ont dénoncé le projet de loi C-20 en disant qu'il n'aidera pas le Québec à décider de son avenir, avec ou sans le Canada?

M. Hogg: Je crois que c'est une situation malheureuse et troublante. J'ai du mal à comprendre, puisqu'il me semble dans l'intérêt des Québécois de voter sur une question claire. Il est dans l'intérêt du peuple québécois, à mon avis, de ne pas être exclu du Canada sans avoir voté sur une question claire, par une majorité claire. Voilà les deux objectifs de ce projet de loi. Je ne vois pas qu'ils sont contraires aux intérêts des Québécois. Je peux comprendre pourquoi le Parti québécois s'y oppose. Je présume qu'il aimerait poser une question ambiguë. Mais je ne comprends pas pourquoi le Parti libéral du Québec s'oppose au projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Leur opinion ne vous impressionne-t-elle pas au point de vous faire croire qu'il faudrait se pencher de nouveau sur la question, analyser la réaction du Québec et, peut-être, modifier ce projet de loi de manière à tenir compte d'un champ de compétence qui est important, voire sacro-saint, à leurs yeux?

M. Hogg: Si l'opposition au projet de loi était destinée à supprimer l'exigence relative à la clarté de la question, je crois qu'il s'agirait d'un changement malheureux au projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vais essayer de retenir, mais je dois dire, d'abord, que le projet de loi n'aide pas beaucoup. On n'y définit pas la clarté, on la demande simplement. Deuxièmement, d'après ce que vous avez dit, nous n'avons pas vraiment besoin de ce projet de loi et le gouvernement pourrait à sa guise dire: «Nous n'aimons pas votre question.» Quelle est la raison d'être de ce projet de loi? Pourquoi se donner le mal de se mettre à dos le Québec et essayer de mettre en place un système, une loi ou une mesure qui n'est pas nécessaire, alors que le gouvernement peut faire ce que le projet de loi prétend lui permettre de faire, de toute façon? À quoi ce projet de loi sert-il? S'il est adopté, qu'est-ce que cela donnera de plus au gouvernement, qu'il ne peut pas déjà faire?

M. Hogg: À mon avis, cette mesure est justifiée par le dernier référendum au Québec. Je considère que la question posée en 1997 était confuse parce qu'on y faisait référence à un partenariat politique et économique avec le Canada dont l'avènement était fort peu probable. Si ce référendum avait été gagné par un vote de 50 p. 100 plus un, le gouvernement du Québec aurait sans aucun doute considéré que c'était suffisant pour justifier la sécession.

J'estime que ce projet de loi permettrait d'éviter cette situation à l'avenir, en exigeant du gouvernement du Québec — s'il souhaite la sécession — qu'il présente une question plus claire, sans cacher la sécession du Québec derrière le paravent d'une association politique et économique. On disait aussi que les

that Quebecers could keep their own citizenship, that the borders would not be changed and that the Canadian currency would still be used. In my mind those were very misleading statements for the Government of Quebec to make because they would likely not be the outcome if secession actually took place. I see this bill as making it less likely that we would be placed in that very awkward situation that we came so close to at the last referendum.

Senator Lynch-Staunton: I will not go beyond that except to remind you that in the last two referendums both prime ministers Trudeau and Chrétien said they would not negotiate based on the answers to the two questions.

Let me get to my second question. I am disturbed, as are others, that too often recently Parliament has been asked to pass bills that are seriously constitutionally challenged. I think of the Pearson bill and the redistribution bill, which never got far enough to be challenged. However, a tobacco bill has been successfully challenged and another is in the course of being challenged. The Canada Pension Plan bill is being challenged, as are the Nisga'a treaty bill and the firearms registration. We have reason to believe that, if this bill is passed, it will be challenged.

I am extraordinarily uncomfortable being asked even to examine a bill that others, more competent than I, are suggesting may be unconstitutional. If those incidents are to be repeated, would you be in favour of Canada having a constitutional court where, before Parliament goes any further, the bill can be referred for confirmation of the constitutionality or lack thereof in order that when we proceed to examine it we know that we are on solid ground? We know now, based on the testimony of competent experts in the field, that we are not on solid ground.

Mr. Hogg: Senator, every public policy issue in Canada for the last 30 years has become a constitutional issue. Opposition to any important policy nearly always takes the form of a constitutional challenge. The constitutional challenge often has very little merit, but that is always one of the vehicles of opposition.

I believe there is no doubt about the constitutionality of this bill, and I do not think any purpose would be served by a prior reference to the court. Perhaps a prior reference to the court would do no harm, other than delaying legislation, but the mere fact that legislation has been challenged does not mean that the challenge is well founded.

Senator Lynch-Staunton: Do you believe that it was all right for Parliament to pass the Nisga'a treaty, knowing fully that three court cases would ensue the day after Royal Assent was given?

Mr. Hogg: Absolutely, and I believe that bill to be clearly constitutional.

Québécois garderaient leur citoyenneté, que les frontières demeureraient inchangées et que la devise canadienne serait utilisée. À mon avis, ces déclarations de la part du gouvernement du Québec étaient trompeuses puisqu'en cas de sécession, ce n'est probablement pas ce qui se serait passé. Ce projet de loi rend moins probable la situation très pénible que nous avons frôlée de près au dernier référendum.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'insisterai pas là-dessus, sinon pour vous rappeler que lors des deux derniers référendums, tant le premier ministre Trudeau que le premier ministre Chrétien avaient déclaré qu'ils ne négocieraient pas en fonction des réponses données aux deux questions.

Je passe à ma deuxième question. Comme d'autres, je suis troublé parce que trop souvent, récemment, on demande au Parlement d'adopter des projets de loi qui seront sérieusement contestés en vertu de la Constitution. Je pense au projet de loi Pearson et au projet de loi sur la redistribution, qui ne se sont pas rendus assez loin pour être contestés. Le projet de loi sur la tabac a toutefois été contesté avec succès et un autre fait actuellement l'objet d'une contestation. Le projet de loi sur le Régime de pensions du Canada est contesté, de même que ceux sur le Traité niska'a et sur le contrôle des armes à feu. Nous avons des raisons de croire que si le projet de loi dont nous sommes saisis est adopté, il sera aussi contesté.

Je suis extrêmement mal à l'aise d'avoir à examiner un projet de loi que d'autres, plus compétents que moi-même, ont déclaré qu'il pourrait être inconstitutionnel. Si ces incidents se répètent, seriez-vous en faveur de la création au Canada d'une cour constitutionnelle qui serait saisie des projets de loi dont elle examinerait la constitutionnalité, avant que le Parlement commence à l'examiner, afin qu'on sache s'ils résisteraient à une contestation? D'après le témoignage d'experts dans le domaine, nous savons déjà que ce projet de loi ne résisterait peut-être pas à une contestation.

M. Hogg: Monsieur le sénateur, toutes les questions de politique publique au Canada, depuis 30 ans, sont devenues des questions constitutionnelles. L'opposition à toute politique importante prend presque toujours la forme d'une contestation en vertu de la Constitution. La contestation en vertu de la Constitution n'est souvent guère fondée, mais est toujours l'un des moyens employés par l'opposition.

Je crois qu'il n'y a aucun doute quant à la constitutionnalité de ce projet de loi et je ne vois pas l'utilité d'en saisir préalablement un tribunal. Cet examen préalable par un tribunal ne ferait peut-être pas de mal, si ce n'est que retarder l'adoption du projet de loi. Le simple fait qu'une loi est contestée ne signifie pas que la contestation est fondée.

Le sénateur Lynch-Staunton: Croyez-vous qu'il soit justifié que le Parlement adopte le Traité niska'a, sachant parfaitement que trois causes seraient portées devant les tribunaux aussitôt la sanction royale accordée?

M. Hogg: Absolument, et j'estime que ce projet de loi est parfaitement constitutionnel.

Senator Lynch-Staunton: I am not asking for your opinion on the constitutionality of the legislation. I am asking whether you think it is proper for Parliament to pass legislation in the full knowledge that it will be challenged the next day. Whether the challenge is successful or not is irrelevant.

Mr. Hogg: I do not think it is irrelevant. If the constitutional objection to legislation is not substantial, I think legislation should not be delayed and thwarted by the presence of a constitutional challenge. The Nisga'a proceedings may go on for 10 years.

Senator Lynch-Staunton: If a constitutional court or other independent body ruled on constitutionality before Parliament assessed the bill, we could save 10 years of litigation.

Mr. Hogg: Perhaps you would have the 10 years before the passage of the bill.

Senator Lynch-Staunton: We will discuss that another time. Thank you.

Senator Chalifoux: Professor Hogg, I am very pleased that you have given us this excellent presentation. I have three questions. First, I am interested in how treaties with First Nations would be affected by any type of secession. Second, with that in mind, do you believe that the First Nations should have a seat at the negotiating tables? Third, does the Constitution already guarantee that?

Mr. Hogg: I believe that the treaties with the First Nations would be violated by a secession because the treaties include some obligations of the Government of Canada that it would no longer be in a position to fulfil after a secession. Therefore, I believe that if the secession were to include the First Nations that have signed treaties, they would have to agree, and that means, of course, that they would have to be at the negotiating table.

I am not as clear about whether section 35.1 would require them to be at the table, because it is not explicitly an amendment to class 24 of section 91 or section 25, but I think that the Government of Canada's fiduciary duty to the aboriginal people would require it to have certainly the First Nations who had signed treaties at the table.

Senator Beaudoin: Dean Hogg, I read with great interest your two and a half pages summarizing a very important question.

I have only two questions. The first one is on the applicable formula of amendment in case there are some negotiations between Ottawa, the rest of Canada, and Quebec. You say in your memorandum that the Senate and the House of Commons and at least seven provincial legislative assemblies would need to ratify the new arrangement. I am personally inclined to agree with that formula of amendment. That is exactly what you say in your book, at page 135. You said that probably secession could be accomplished under the general amending formula. One or two other constitutional experts who appeared before us stated that the

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vous demande pas votre opinion sur la constitutionnalité de la loi. Je vous demande si vous pensez qu'il est acceptable que le Parlement adopte des mesures législatives sachant très bien qu'elles seront contestées le lendemain. Que la contestation réussisse ou non est sans importance.

M. Hogg: Je ne crois pas que cela soit sans importance. Si l'objection constitutionnelle à une loi n'est pas considérable, je pense que la menace d'une contestation constitutionnelle ne devrait pas retarder ni entraver l'adoption de cette loi. Les procédures judiciaires touchant le Traité nisga'a pourraient durer dix ans.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si un tribunal constitutionnel ou un autre organisme indépendant se prononce sur la constitutionnalité avant que le Parlement n'évalue le projet de loi, nous pourrions nous éviter des procès qui durent dix ans.

M. Hogg: Il faudrait peut-être dix ans avant que le projet de loi ne soit adopté.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous discuterons de cela une autre fois. Merci.

Le sénateur Chalifoux: Monsieur Hogg, je suis très heureuse que vous nous ayez fait cet excellent exposé. J'ai trois questions. Premièrement, je me demande quelle répercussion une sécession aurait sur les traités avec les Premières nations. Deuxièmement, et tenant compte de cet aspect, croyez-vous que les Premières nations devraient avoir un siège aux tables de négociation? Troisièmement, la Constitution leur garantit-elle déjà cette place?

M. Hogg: Je pense qu'en cas de sécession, les traités avec les Premières nations seraient violés, car les traités prévoient des obligations du gouvernement du Canada, obligations qu'il ne pourrait plus respecter après une sécession. Par conséquent, j'estime que si la sécession concerne des Premières nations qui ont signé des traités, elles devraient être d'accord. Bien sûr, cela signifie qu'elles devraient être présentes à la table de négociation.

Je ne sais pas avec certitude si le paragraphe 35.1 entraîne obligatoirement leur présence à la table, parce qu'il ne s'agit pas explicitement d'une modification de la catégorie 24 de l'article 91 ou de l'article 25, mais je crois que le devoir fiduciaire du gouvernement du Canada à l'endroit des peuples autochtones crée certainement l'obligation de la présence à la table des Premières nations qui ont signé des traités.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Hogg, j'ai lu avec beaucoup d'intérêt les deux pages et demie dans lesquelles vous résumez une réflexion très importante.

J'ai seulement deux questions à vous poser. La première porte sur la procédure de modification applicable en cas de négociations entre Ottawa, le reste du Canada et le Québec. Vous dites dans votre mémoire qu'il faudrait que le Sénat, la Chambre des communes et au moins sept assemblées législatives provinciales ratifient les nouvelles dispositions. Je suis personnellement en faveur de cette procédure de modification. C'est exactement ce que vous dites dans votre livre, à la page 135. Vous dites que la sécession pourrait probablement se faire par le recours à la procédure générale de modification. Un ou deux autres experts

applicable formula of amending is 7-50. That is controversial, of course, but what is your main basis for coming to that conclusion?

Mr. Hogg: My conclusion that it is the 7-50 formula is based on the proposition that the secession of a province is not one of the matters explicitly mentioned in any of the other amending formulae. In that opinion I am in a small minority. I am pleased, Senator Beaudoin, to know that you are also in the same minority. I am aware that those constitutional lawyers have concluded that, because there would be some impact on matters listed in section 41, the unanimity part of procedure, the unanimity procedure would need to be followed. I do not find that argument compelling because, as you know, we normally judge these matters by the pith and substance of the amendment, and it seems to me that the pith and substance of the amendment is not dealing with the office of lieutenant governor or the Supreme Court of Canada.

Senator Beaudoin: My second question is about the exclusion of the Senate. I understand your words in that paragraph but, rightly or wrongly, I think that Bill C-20 is not intended to be a constitutional amendment. It is intended to be an ordinary statute, although very important.

If it is a constitutional amendment under section 44, I may understand, and of course the Senate has an absolute veto in that case — not only suspensive but absolute. It does not, I understand, fall under section 42, the 7-50 formula. You do not say that and I take it for granted that that paragraph does not apply. We are left with the other possibility, then: it is an ordinary statute of great importance. But do you not think that, if we rely on legislation alone, the two Houses are equal and should be treated equally? That is the only point that worries me here.

There is no problem with section 44, et cetera. However, if it is purely a statute where the two Houses are equal — and this is what bicameralism is about in our federation — does that mean that they should not be treated equally and there is no question of giving power to one house only? I should like to hear you a little bit more on this.

Mr. Hogg: I agree with you that the best way to treat this is to regard it as a piece of ordinary legislation, although, admittedly, very important ordinary legislation. It seems to me it does not directly change anything that is in the Constitution, so I start from the same premise as you, Senator Beaudoin.

Obviously, the statute must be passed by the Senate as well as by the House of Commons and must receive the Royal Assent, but if the Senate in its wisdom does choose to approve a statute that grants decision-making power to the House of Commons alone, then I do not see that any constitutional offence has been committed. The Senate would have agreed to the proposition that this particular issue — the clarity of the question and the clarity of the majority — could be determined by the House of Commons

constitutionnels qui ont comparu devant nous ont dit estimer que la procédure de modification applicable est la formule 7-50. Cela est controversé, bien sûr, mais sur quoi vous fondez-vous pour parvenir à votre conclusion.

M. Hogg: Ma conclusion est la suivante: le recours à la formule 7-50 repose sur l'idée que la sécession d'une province ne fait pas partie des sujets prévus explicitement dans les autres procédures de modification. Nous sommes une petite minorité à avoir cette opinion. Je suis heureux, sénateur Beaudoin, de constater que vous faites également partie de la même minorité. Je sais que ces constitutionnalistes sont parvenus à cette conclusion parce qu'il y aurait une incidence sur les sujets énumérés à l'article 41, sur le consentement unanime, sur la procédure d'unanimité qu'il faudrait suivre. Je ne trouve pas cet argument contraignant parce que, comme vous le savez, nous jugeons normalement de ces questions en nous fondant sur la nature réelle de la modification. Or, il me semble que la modification en question ne porte pas, à proprement parler, sur la charge de lieutenant-gouverneur ou sur la composition de la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième question porte sur l'exclusion du Sénat. Je comprends ce que vous dites dans ce paragraphe mais, à tort ou à raison, je crois que le projet de loi C-20 n'est pas censé être une modification à la Constitution. C'est une loi ordinaire, bien que très importante.

Si c'est une modification à la Constitution en vertu de l'article 44, je peux comprendre, et bien entendu, le Sénat a un veto absolu, dans cas-là — un veto absolu et non seulement suspensif. Je comprends que cela ne relève pas de l'article 42 et la formule 7-50. Ce n'est pas ce que vous dites et je présume que ce paragraphe ne s'applique pas. Il nous reste donc l'autre possibilité. C'est une loi ordinaire, de grande importance. Ne pensez-vous pas que si l'on se fie uniquement à la loi, les deux Chambres sont égales et doivent être traitées également? C'est la seule chose qui m'embête.

Il n'y a pas de problème avec l'article 44, et cetera. Toutefois, si c'est seulement une loi en vertu de laquelle les deux Chambres sont égales — et c'est la nature même du bicaméralisme de notre fédération —, cela signifie-t-il qu'elles ne doivent pas être traitées également et qu'il n'est pas question de donner des pouvoirs à une Chambre seulement? J'aimerais que vous nous parliez un peu de cette question.

M. Hogg: Je pense comme vous que la meilleure façon de considérer cette loi, c'est comme une loi ordinaire, tout en reconnaissant que c'est une loi ordinaire de très grande importance. Il me semble qu'elle ne change rien, directement, à la Constitution et nous partons du même point, vous et moi, sénateur Beaudoin.

De toute évidence, la loi doit être adoptée par le Sénat autant que par la Chambre des communes et doit recevoir la sanction royale. Si dans sa sagesse, le Sénat décide d'adopter une loi qui donne un pouvoir décisionnel à la Chambre des communes seulement, je ne crois pas qu'on ait porté atteinte à la Constitution. Le Sénat aurait accepté que pour cette question — soit la clarté de la question et de la majorité —, la décision peut être prise par la Chambre des communes seulement. À mon avis, cela équivaut

alone. In my mind, that situation is no different than remitting the issue to the National Energy Board or the Minister of the Environment or whatever.

Senator Beaudoin: They are asking a lot from the Senate. It is very generous on our part to vote for our own exclusion. Once we have voted to do that, we have lost any other power. We will not vote any more on this.

Mr. Hogg: The only power you have lost is the power to participate in the question of whether the referendum question is a clear one and whether the referendum majority is a clear one. That is the only issue.

If this bill did not exist, the Senate would not be consulted on those issues, nor would the House of Commons.

Senator Beaudoin: That is true. If the House of Commons and the Senate are not involved and only the executive is involved, it is logical. If it remains in the legislative field, of course, we are creating some kind of inequality, are we not?

Mr. Hogg: Yes, we are creating an inequality by remitting the issue solely to the House of Commons.

Senator Beaudoin: That is very gentle on our part.

Senator Furey: Thank you, professor. I am going to ask you to comment on some concerns that Senator Beaudoin raised in the Senate. I might preface it by saying that I do not always agree with Senator Beaudoin, but I always respect his opinion.

Senator Beaudoin indicated that by giving legislative power to only one House — he just stated this again — our Parliament is going against the legislative equality of the two federal Houses. He went on to say that when the House of Commons adopts a resolution, it is a legislative measure because the power to adopt that resolution comes from a legislative act. He comes directly from Bill C-20, and it is the very exercise of that legislative power. He relies on the *Sinclair* case from the early 1990s, in which the Supreme Court of Canada ruled that an order in council, which, as we know, is from the executive branch, is part of the legislative process.

If an order in council is part of the legislative process, that is all the more reason, Senator Beaudoin, that we cannot break down the legislative process and exclude the Senate on the pretence that the resolution is not a legislative act. I should like you to comment on that, please, Dean Hogg.

Mr. Hogg: Senator, as you know, nearly every statute confers decision-making authority on some body other than the Parliament of Canada. There is nearly always a power to make regulations conferred on the Governor in Council. There is often decision-making authority conferred on a minister. Sometimes there are decision-making authorities conferred on administrative tribunals.

It is perfectly clear, as a matter of constitutional law, that those delegations are valid and they are valid even if you characterize them as legislative powers. Many of the laws that are passed by regulation are extremely important, as you know. Therefore, the

à confier un pouvoir décisionnel à l'Office national de l'énergie et au ministre de l'Environnement.

Le sénateur Beaudoin: On demande beaucoup au Sénat. Il est très généreux de notre part de voter notre propre exclusion. Une fois qu'on aura voté ainsi, nous aurons perdu tout autre pouvoir. Nous n'aurons pas d'occasion de voter de nouveau là-dessus.

M. Hogg: Le seul pouvoir que vous aurez perdu, c'est celui de participer à la décision sur la clarté de la question référendaire et de la majorité. C'est la seule chose.

Sans ce projet de loi, le Sénat ne serait pas consulté sur ces questions, ni d'ailleurs la Chambre des communes.

Le sénateur Beaudoin: C'est vrai. Si la Chambre des communes et le Sénat ne sont pas consultés, mais seulement l'exécutif, c'est logique. Mais si cela reste du domaine législatif, ne créons-nous pas une inégalité?

M. Hogg: Oui, on crée une inégalité en confiant cette question uniquement à la Chambre des communes.

Le sénateur Beaudoin: Vous le dites de façon bien gentille.

Le sénateur Furey: Merci, monsieur Hogg. J'aimerais avoir des commentaires sur les préoccupations soulevées par le sénateur Beaudoin au Sénat. Je dois dire pour commencer que si je ne suis toujours d'accord avec le sénateur Beaudoin, je respecte toujours son opinion.

Le sénateur Beaudoin a déclaré qu'en donnant un pouvoir législatif à la Chambre seulement, comme il vient de le répéter, notre Parlement allait à l'encontre de l'égalité législative des deux Chambres fédérales. Il a dit ensuite que lorsque la Chambre des communes adopte une résolution, c'est une mesure législative puisque le pouvoir d'adopter cette résolution découle d'une loi. Il parlait directement du projet de loi C-20, et de l'exercice de ce pouvoir législatif. Il se fondait sur l'arrêt *Sinclair*, rendu par la Cour suprême du Canada au début des années 90, au sujet d'un décret, qui, comme on le sait, vient du pouvoir exécutif mais fait partie du processus législatif.

Si un décret fait partie du processus législatif, c'est un argument supplémentaire, sénateur Beaudoin, indiquant que nous ne pouvons pas perturber le processus législatif et exclure le Sénat sous prétexte que la résolution n'est pas un acte législatif. Je vous invite à commenter cela, monsieur Hogg.

M. Hogg: Sénateur, comme vous le savez, presque toutes les lois confèrent un pouvoir de décision à une instance autre que le Parlement du Canada. Le pouvoir de prendre des règlements est presque toujours conféré au gouverneur en conseil. Un pouvoir de décision est souvent donné à un ministre. Parfois, des pouvoirs de décision sont conférés à des tribunaux administratifs.

Il est parfaitement clair, sur le plan du droit constitutionnel, que ces délégations de pouvoir sont valables et valides, même si l'on les qualifie de pouvoirs législatifs. Beaucoup de lois qui sont adoptées par règlement sont extrêmement importantes, comme

sole question is, can the House of Commons be the recipient of delegated power?

We know the Governor in Council can be, and ministers can be. We know administrative tribunals can be. Can the House of Commons be made the recipient of delegated power? I can see no reason why the House of Commons could not be. That is my answer.

Senator Kinsella: Dean Hogg, I have three brief comments in three different areas.

Building on the last conversation about the model that this bill provides for the Senate's involvement or non-involvement in the process, is it not true that one of the aspects of a bicameral system is to have two looks at a piece of legislation? In other words, are two examinations not better than one examination? There are a variety of models that could have been used to avoid the problem that you have indicated of not wanting to have two different resolutions in the two Houses. For example, we often use joint committees of the House of Commons and the Senate. We scrutinize regulations in a joint committee. Perhaps you can comment on that.

Second, regarding the point raised on the amending formula, how are we going to find out what the appropriate amending formula is if we are at that stage of a constitutional amendment at the end of the negotiation process? How is that going to work? If the bill is designed to bring clarity to the process, would it not be better to bring some clarity to this matter? The government should tell us what their policy is on this matter, right in the legislation, so that we know, in the interests of clarity. In other words, amend subsection 3(1).

Finally, the Supreme Court was asked to answer those questions. Part of the pith and substance of one of the areas of examination is the whole question of the content of the right of self-determination. For those of us who have a preferential option for the principle of the indivisibility of Canada, thereby wanting to ensure by all possible means that the country is not divisible, not wishing to argue that course, we are therefore challenged to find meaning in the right of the peoples to self-determination within Canada. Would you also comment on what the right to self-determination means?

Mr. Hogg: Perhaps I could start with the last question. The Supreme Court of Canada made clear that the right of self-determination is not really relevant as part of the Canadian debate about secession as it is a right that is possessed by a colonial people or by a people who have been oppressed. Those conditions not applying in Canada, the right of self-determination really does not figure in the debate about whether or not Quebec could secede.

On the question of which amending formula is the correct one, I, like you, think it would have been a good idea to ask the Supreme Court of Canada in the secession reference to tell us

vous le savez. Par conséquent, la seule question qui se pose est celle-ci: la Chambre des communes peut-elle être une instance à qui un pouvoir est délégué?

Nous savons qu'un pouvoir peut être délégué au gouverneur en conseil et aux ministres. Nous savons qu'un pouvoir peut être délégué aux tribunaux administratifs. Un pouvoir peut-il être délégué à la Chambre des communes? Je ne vois aucune raison qui empêcherait la Chambre des communes d'être une instance à qui un pouvoir est délégué. Voilà ma réponse.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Hogg, j'ai trois brèves observations à formuler dans trois domaines différents.

Pour donner suite à la dernière conversation sur le modèle que ce projet de loi établit quant à la participation du Sénat à ce processus ou son exclusion, n'est-il pas vrai que l'un des aspects d'un régime bicaméral est qu'il permet de jeter deux regards sur chaque mesure législative? Autrement dit, deux examens ne sont-ils pas mieux qu'un seul? On aurait pu utiliser divers modèles pour éviter le problème que vous avez évoqué, à savoir la possibilité que deux résolutions différentes soient adoptées dans les deux Chambres. Par exemple, nous avons souvent des comités mixtes de la Chambre des communes et du Sénat. Nous examinons les règlements dans un comité mixte. Peut-être pourriez-vous commenter cela.

Deuxièmement, au sujet de ce qu'on a dit à propos de la procédure de modification, comment allons-nous établir quelle est la procédure qui convient quand nous en serons à cette étape d'une modification à la Constitution, à la fin des négociations? Comment cela fonctionnera-t-il. Si le projet de loi est conçu pour apporter un peu plus de clarté dans le processus, ne serait-il pas préférable de jeter aussi un peu de clarté sur toute cette affaire? Le gouvernement devrait nous dire quelle est sa politique à cet égard, dans le projet de loi lui-même, afin que nous le sachions, dans l'intérêt de la clarté. Autrement dit, il faut modifier le paragraphe 3(1).

Enfin, on a demandé à la Cour suprême du Canada de répondre à ces questions. L'un des champs d'étude était justement toute la question du droit à l'autodétermination. Pour ceux d'entre nous qui penchent en faveur du principe de l'indivisibilité du Canada, pour ceux d'entre nous qui veulent donc par tous les moyens possibles faire en sorte que notre pays ne soit pas divisible et qui ne souhaitent pas se prêter à un tel débat, nous devons trouver le sens à donner au droit des peuples à l'autodétermination, mais à l'intérieur du Canada. Je vous invite donc à commenter aussi ce que signifie le droit à l'autodétermination.

M. Hogg: Je pourrais peut-être commencer par la dernière question. La Cour suprême du Canada a dit clairement que le droit à l'autodétermination n'est pas vraiment pertinent dans le débat canadien sur la sécession, car c'est un droit que possède un peuple colonisé ou opprimé. Ces conditions ne s'appliquent pas au Canada, et le droit à l'autodétermination n'est donc pas vraiment un élément du débat sur l'éventuelle sécession du Québec.

Sur la question de savoir quelle procédure de modification est la bonne, je pense, tout comme vous, que ç'aurait été une bonne idée de demander à la Cour suprême du Canada, dans le renvoi

which amending formula was the appropriate one. The judgment was made by the Government of Canada not to do that. I believe one of the reasons they decided not to do it was that the constitutional amendment that might follow negotiations for secession could also deal with the reconstitution of the rest of Canada. It might, therefore, involve the reconstitution of the Supreme Court of Canada, for example. That is in the unanimity list. Perhaps the thought was that it would be a little difficult to determine how to ask a clear question in advance as to which amending procedure is the appropriate one. However, I do think that, if the amendment dealt solely with the secession of a province and did not try to reconstitute the rest of Canada, then probably the 7-50 formula would be the correct one. Perhaps that question could have been asked of the court, but it was not.

With regard to your first question about reconciling differences between the two Houses in a bicameral system, it occurs to me that one of the things that happens in a joint committee is that compromises are reached in which changes are to be made to the bill. It seems to me that that would be a difficult thing to do if the Senate were saying the question was clear and the House of Commons were saying that it was unclear. It is not very easy to have a committee work out some compromise between those two points of view. I am sure you are right, senator, that there would be a way to handle it. I know people are reasonable and there is always a solution, but it is awkward.

[Translation]

Senator Gauthier: If I have understood correctly, you said that the only power we were losing was the power to participate in the process to evaluate the question. To my mind, that is a rather important power.

The House of Commons amended Bill C-20 to include Aboriginals. I agree with Aboriginals giving their opinion on the clarity of the question, but I wonder why this right was not extended to official language minorities.

If Bill C-20 is implemented and Quebec decides to leave, I foresee there being a backlash on the part of anglophones in Canada. Moreover, it will have the same effect on anglophones in Quebec, if the only solution to the problem were for Quebec to separate.

In this consultation process, why was the bill amended to include Aboriginals but not official language minorities? I am not talking about future negotiations, I am talking about the consultation process.

You said that as far as Bill C-20 is concerned, the role of the Senate was not that important. Perhaps you are right. Being from Ontario, I can tell you that the francophone minority outside Quebec has been neglected, even ignored, for several years, and the federal government has had to resort to special measures to guarantee their rights.

sur la sécession, de nous dire quelle est la procédure de modification qui convient. Le gouvernement du Canada a choisi de ne pas le faire. Je crois que l'une des raisons à cela, c'est que la modification de la Constitution qui pourrait faire suite aux négociations sur la sécession pourrait aussi traiter de la reconstitution du reste du Canada. Cela pourrait donc mettre en cause la reconstitution de la Cour suprême du Canada, par exemple. Cela fait partie des éléments qui exigent l'unanimité. Peut-être a-t-on pensé que ce serait un peu difficile de déterminer comment poser une question claire avant d'avoir décidé quelle procédure de modification est la bonne. Quoi qu'il en soit, je crois que si la modification traitait uniquement de la sécession d'une province et ne tentait pas de reconstituer le reste du Canada, alors probablement que la formule des 7-50 serait la bonne. On aurait peut-être pu poser cette question à la cour, mais on ne l'a pas fait.

Pour ce qui est de votre première question, qui portait sur la conciliation des différences entre les deux Chambres dans un système bicaméral, une chose me frappe: L'une des caractéristiques d'un comité mixte est que l'on fait des compromis quant aux changements à apporter au projet de loi. Il me semble que ce serait difficile de s'entendre si le Sénat disait que la question est claire et que la Chambre des communes disait qu'elle n'est pas claire. Ce ne serait pas facile pour un comité d'en arriver à un compromis entre ces deux points de vue. Je suis certain que vous avez raison, sénateur, quand vous dites qu'il aurait moyen de s'en sortir. Je sais que les gens sont raisonnables et qu'il y a toujours une solution, mais ce serait malaisé.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Si j'ai bien compris, vous avez dit que la participation dans le processus d'évaluation de la question était le seul pouvoir qu'on perdait. Il s'agit pour moi d'un pouvoir assez important.

La Chambre des communes a amendé le projet de loi C-20 en y incluant les autochtones. Je suis d'accord à ce que les autochtones donnent leur opinion sur la clarté de la question, mais je me demande pourquoi ce droit n'a pas été accordé aux minorités de langues officielles.

Si le projet de loi C-20 est mis en œuvre et que le Québec décide de partir, je vous prédis qu'il y aura un effet de ressac de la part des anglophones du Canada. De plus, le même effet se produira de la part des anglophones du Québec, dans le cas où la seule solution au problème était la séparation du Québec.

Dans ce processus de consultation, pourquoi a-t-on amendé le projet de loi dans le but d'inclure les autochtones sans inclure les minorités de langues officielles? Je ne parle pas des négociations futures, je parle du processus de consultation.

Vous avez dit qu'en ce qui concerne le projet de loi C-20, le rôle du Sénat n'était pas tellement important. Vous avez peut-être raison. Étant d'origine ontarienne, je peux vous dire que la minorité francophone hors Québec a été négligée, voire même ignorée, pendant de nombreuses d'années, et le gouvernement fédéral a dû prendre des mesures spéciales pour lui garantir des droits.

Mr. Dion told us that the only reason Aboriginals were included in Bill C-20 is because they are part of the Constitution. Official language minorities are protected under sections 16 to 20 in the Constitution. Is that not enough to include them in the consultation process? What do you think about the clarity of the question or the state of the majority in Quebec?

[English]

Mr. Hogg: Senator, I do not have a categorical answer to your question. All I can say is that the process of negotiating secession and of approving the ultimate arrangements for secession would involve the Senate, the House of Commons, the provinces and probably many other groups as well. It seems to me unlikely that through that process there would be a temptation to ignore the interests of official language minorities. It seems to me the key issue is not determining whether the question is clear; the question is very unlikely to say anything explicit about the details of working out the secession. The important role comes later in making certain that there is a voice for minorities in the process under which the arrangements are negotiated.

Senator Gauthier: Perhaps I was not clear enough. I will say it in English. I am asking you this. You said there should be a voice for minorities in the process under which the arrangements are negotiated. I do not disagree. However, why do we exclude minorities in the process of deciding whether or not the question is clear? That is my question. The negotiations are not there yet, at least I hope not.

Mr. Hogg: I do not know the answer to that, senator.

Senator Pitfield: Professor Hogg, I think the question that was asked by Senator Lynch-Staunton is so important that I will return to your answer to it and ask you another question. The question was whether or not the questions that are being put to the law officers of the Crown are not, by their nature, so sensitive that, perhaps, there should be another means of soliciting an independent opinion than the one that we use traditionally.

This has become a very serious problem in the operation of the Canadian political system. We are talking about the serious situation that the Senate faces in trying to put its defences in order. You are saying that the Senate was giving up its right to be one of the parties that was consulted on these matters. Actually we are talking about one of the major offices of state, and we are talking about the right of that function to do what it is appointed to do. It is not that it is giving up that right willingly. Every conceivable pressure has been put on it to do what is being proposed be done.

I would have thought, whether it is colourability or some other similar provision, that in American federalism, for instance, this would be regarded as a constructive amendment to the

Le ministre Dion nous dit que la seule raison pour laquelle les autochtones ont été inclus dans le projet de loi C-20, c'est qu'ils font partie de la Constitution. De leur côté, les minorités de langues officielles sont protégées par les articles 16 à 20 de la Constitution. N'est-ce pas suffisant pour les inclure dans le processus de consultation? Que pensez-vous de la clarté de la question ou de la condition majoritaire du Québec?

[Traduction]

M. Hogg: Sénateur, je ne peux pas répondre de façon catégorique à votre question. Tout ce que je peux dire, c'est que le processus de négociation de la sécession et de l'approbation définitive des arrangements en vue de la sécession mettrait en cause le Sénat, la Chambre des communes, les provinces et probablement beaucoup d'autres groupes. Il me semble improbable que, dans tout ce processus, on soit tenté d'écarter les intérêts des minorités de langues officielles. Il me semble que le principal problème n'est pas de déterminer si la question est claire; la question ne dira probablement rien d'explicite sur les détails des arrangements de la sécession. Le rôle important survient plus tard, quand il s'agira de s'assurer que les minorités ont voix au chapitre dans le processus de négociation de ces arrangements.

Le sénateur Gauthier: Je n'ai peut-être pas été assez clair. Je vais le dire en anglais. Je vous pose la question suivante. Vous avez dit que les minorités auraient voix au chapitre dans le processus de négociation des arrangements. Je n'en disconviens pas. Cependant, pourquoi excluons-nous les minorités du processus dans le cadre duquel on décidera si la question est claire ou n'est pas claire? Voilà ma question. Nous n'en sommes pas encore aux négociations, du moins je l'espère.

M. Hogg: Je ne connais pas la réponse à cette question, sénateur.

Le sénateur Pitfield: Professeur Hogg, je pense que la question qu'a posée le sénateur Lynch-Staunton est tellement importante que je vais revenir à la réponse que vous y avez donnée, après quoi je vais vous poser une autre question. La question était de savoir si les questions que l'on demande aux juristes de l'État de trancher ne sont pas, par leur nature même, tellement délicates qu'il devrait peut-être y avoir un autre moyen de demander et d'obtenir une opinion indépendante, différent de celui que nous utilisons traditionnellement.

C'est devenu un problème très sérieux dans le fonctionnement du système politique canadien. Le Sénat est placé dans une situation très sérieuse et il s'efforce d'organiser sa défense. Vous affirmez que le Sénat renonçait à son droit d'être l'une des parties consultées sur tout cela. En fait, c'est l'une des grandes institutions de l'État qui est en cause, et le droit de cette institution d'accomplir son mandat. Non pas qu'elle renonce volontairement à ce droit. On a exercé sur cette institution tous les moyens de pression imaginables pour la mener à faire ce qu'on lui propose de faire.

Il semble que dans le cadre du fédéralisme américain, par exemple, on invoquerait l'argument de la législation déguisée ou une autre disposition semblable et l'on considérerait qu'il s'agit

constitution and would be expunged for that reason. How can it be dealt with in Canada?

Mr. Hogg: In response to Senator Beaudoin I said that I did not think this was a change in the Constitution, but if we did treat it as a change in the Constitution, section 44 does give Parliament the authority to amend the Constitution in relation to the executive government of Canada or the Senate and the House of Commons. Therefore, the Parliament of Canada, which of course includes the Senate, could, I believe, enact a law that gave some functions to the House of Commons alone. That would occur with the consent of the Senate.

Senator Pitfield: While we are all trying to digest the implications of that, sir, may I ask my second question. We have come to a hard spot with regard to the question of divisibility. Some of us feel quite strongly about divisibility. As you were reading your briefing material, to what extent did you reflect on the question of whether the parties are talking about the same thing with the same name or about something different, one from the other?

We are talking about divisibility. Some of us are talking about a state that exists and cannot be changed right now, although it can be changed in the future. Everything can be changed ultimately. However, for the moment, the established policy is thus, and if that is to be changed it will be changed by forces that are recognized in the course of negotiation, and so on. That is one form of divisibility. The other form of divisibility is what you suggest. You say that the reality is that you can divide these now.

Is there a third divisibility? Some will say that there is divisibility in the sense that they do not want it ever to change. Parliament can make a man into a woman, can change the name on a passport, and do all sorts of other amazing things, but it cannot change that reality. I do not know if that kind of divisibility exists at all.

Mr. Hogg: Senator, I perhaps have spoken a little too glibly about divisibility, because, if I understand your third sense of divisibility, I certainly am very much opposed to the idea of Canada being divided. I am only making a legal point, which is that it is possible to divide Canada through the use of the amending procedures if all of the various preconditions for those procedures take place, including a referendum in the seceding province.

Senator Taylor: Professor Hogg, I noticed you were a witness before the committee of the other place when they studied this bill. Were you strictly a witness, or were you also retained by the government to help formulate the bill?

Mr. Hogg: I was strictly a witness. I did have a couple of telephone conversations with civil servants who were associated with designing the bill, but I was not retained to help prepare it.

d'une façon camouflée de modifier la Constitution, et la mesure serait déclarée invalide pour cette raison. Comment cela peut-il être réglé au Canada?

M. Hogg: En réponse au sénateur Beaudoin, j'ai dit que je ne croyais pas qu'il s'agissait là d'un changement à la Constitution, mais que si nous traitons cela comme un changement à la Constitution, l'article 44 donne au Parlement le pouvoir de modifier la Constitution relativement au gouvernement exécutif du Canada, ou au Sénat ou à la Chambre des communes. Par conséquent, le Parlement du Canada, qui comprend bien sûr le Sénat, pourrait, à mon avis, adopter une loi qui donnerait certaines fonctions à la Chambre des communes seule. Cela se ferait avec le consentement du Sénat.

Le sénateur Pitfield: Pendant que nous essayons tous de digérer ce que vous venez de dire, monsieur, je pourrais peut-être poser ma deuxième question. La question de la divisibilité nous amène à une impasse. Certains d'entre nous ont des opinions très fermement ancrées au sujet de la divisibilité. En lisant votre documentation, dans quelle mesure avez-vous réfléchi à la question de savoir si les parties utilisent bien la même terminologie pour désigner les mêmes éléments, ou bien s'il n'y a pas quelque malentendu?

On parle de divisibilité. Il y en a parmi nous qui disent que nous avons un État qui existe et que l'on ne peut pas le changer actuellement, quoiqu'on pourrait le changer à l'avenir. Au bout du compte, tout peut être changé. Cependant, pour l'instant, la politique établie est telle et si elle doit être changée, elle devra l'être par des forces qui seront reconnues dans le cours des négociations, et cetera. C'est une forme de divisibilité. L'autre forme de divisibilité est celle que vous suggérez. Vous dites que la réalité est que l'on peut diviser tout cela dès maintenant.

Y a-t-il une troisième position sur la divisibilité? D'aucuns diront qu'il y a en fait indivisibilité dans le sens qu'ils refusent qu'il y ait des changements en ce sens. Le Parlement peut transformer un homme en femme, peut changer un nom sur un passeport, peut faire une foule de choses extraordinaires, mais il ne peut pas changer cette réalité. J'ignore si cette sorte de divisibilité existe le moins.

M. Hogg: Sénateur, j'ai peut-être parlé un peu à la légère de la divisibilité, parce que si je comprends bien le troisième sens que vous attribuez à la divisibilité, je suis tout à fait contre la division du Canada. Je souligne seulement un point de droit, à savoir qu'il est possible de diviser le Canada en application de la procédure de modification, pourvu que toutes les conditions préalables de ces procédures soient respectées, y compris un référendum dans la province qui veut faire sécession.

Le sénateur Taylor: Professeur Hogg, j'ai remarqué que vous avez témoigné devant le comité de l'autre endroit quand celui-ci étudiait ce projet de loi. Étiez-vous strictement un témoin, ou bien le gouvernement a-t-il également retenu vos services pour aider à rédiger le projet de loi?

M. Hogg: J'ai été strictement un témoin. J'ai bien eu deux ou trois conversations téléphoniques avec des fonctionnaires qui étaient associés à la rédaction du projet de loi, mais on n'a pas retenu mes services pour aider à le rédiger.

Senator Taylor: Your view is pretty well *ad idem* with that of the government, so I thought perhaps there was some pride of authorship.

Mr. Hogg: No, there is no pride of authorship, but I do believe the bill is a wise one.

Senator Taylor: You refer to the Parliament of Canada a few times in your brief and say that Parliament is both Houses. When you build anything on a parliamentary majority, it is very similar to building on quicksand, because you never know what will happen in the next election. A new parliament can amend or repeal a bill, et cetera. Harry Belafonte used to sing about a house built on sand. I cannot think of anything more fleeting than building on a House of Commons majority. The Senate adds some permanence, because we do last a while.

In my very first speech on this topic I asked what is the point of a bill that tells the Senate to butt out when that could have been done with a resolution in the House of Commons, because, after all, the executive controls the House nine times out of ten. What is the point of going through the process of a bill that says that the Senate will not be consulted? Was the point to undermine the Senate? Since you are fairly close to this, perhaps you can answer that.

Mr. Hogg: I am not at all close to this, Senator Taylor, and I certainly had not thought about these issues until the last few days.

It seems to me that there is some advantage in naming the House of Commons in the bill, as opposed to simply leaving it to the government to introduce a resolution at the time, in that the House of Commons now has a right to be involved in the decision-making process even if the government of the day should later decide that it would prefer not to allow the opposition parties to become involved in the process. I think something is added by putting it into the bill and I speculate that that was the thought process.

Senator Taylor: My second question flows from that. At the bottom of page 2, you said, "Usually, the delegation is to the Governor in Council or to a Minister or to an administrative body like the National Energy Board." This act has stated that only the House of Commons will make the decision. By so doing, can this act become sort of the equivalent to the National Energy Board, where Ontario and Quebec have 59 per cent of the House, going up to, perhaps, 65 per cent? Can that be used as a precedent to other bills that have nothing to do with separation but might include energy or something else? Can this be used as a precedent by saying, "You, the Senate, acquiesced to that so we now have the right to go ahead on this one?"

Le sénateur Taylor: Votre point de vue coïncide à peu près parfaitement avec celui du gouvernement, et c'est pourquoi j'ai pensé que vous ressentiez peut-être une certaine fierté à titre d'auteur de cette mesure.

M. Hogg: Non, je n'en suis pas l'auteur, mais je crois que le projet de loi est sage et bien avisé.

Le sénateur Taylor: Vous avez évoqué le Parlement du Canada à quelques reprises durant votre exposé et vous avez dit que le Parlement comprend les deux Chambres. Quand on bâtit quoi que ce soit sur une majorité parlementaire, c'est tout à fait comme bâtir sur des sables mouvants, parce qu'on ne sait jamais ce qui se passera aux prochaines élections. Un nouveau parlement peut modifier ou abroger une loi, et cetera. Il y avait une chanson de Harry Belafonte au sujet d'une maison bâtie sur le sable. Je ne peux imaginer rien de plus évanescent que de construire sur une majorité à la Chambre des communes. Le Sénat ajoute une certaine permanence, parce que nous avons une certaine durée.

Dans mon tout premier discours sur ce sujet, j'ai demandé à quoi pouvait servir un projet de loi qui dit au Sénat de s'écraser alors que cela aurait pu se faire au moyen d'une résolution à la Chambre des communes, parce qu'après tout, l'exécutif commande à la Chambre neuf fois sur dix. À quoi sert de se donner la peine d'adopter un projet de loi qui stipule que le Sénat ne sera pas consulté? Pourquoi vouloir ainsi saper le Sénat? Comme vous êtes assez proche de cette mesure, peut-être avez-vous une réponse à cette question.

M. Hogg: Je ne suis pas du tout proche de cette démarche, sénateur Taylor, et je peux vous assurer que je n'avais nullement réfléchi à toutes ces questions avant ces derniers jours.

Il me semble qu'il y a un certain avantage à nommer la Chambre des communes dans le projet de loi, au lieu de s'en remettre simplement au gouvernement pour qu'il présente une résolution au moment voulu, en ce sens que la Chambre des communes a maintenant le droit de participer au processus décisionnel même si le gouvernement en place devait décider ultérieurement qu'il préférerait ne pas permettre aux partis d'opposition d'être parties prenantes dans le processus. Je pense que cela ajoute quelque chose de l'inscrire dans le projet de loi et, ce n'est que conjecture de ma part, mais je suppose que c'est le cheminement qui a abouti à cela.

Le sénateur Taylor: Ma deuxième question découle de ce qu'on vient d'entendre. Au bas de la page 2, vous dites: «Habituellement, le pouvoir est délégué au gouverneur en conseil ou à un ministre ou à un organe administratif comme l'Office national de l'énergie.» Dans cette loi, il est stipulé que seule la Chambre des communes prendra la décision. Ce faisant, cette loi peut-elle devenir en quelque sorte l'équivalent de l'Office national de l'énergie, où l'Ontario et le Québec possèdent 59 p. 100 des sièges à la Chambre, proportion qui atteindra peut-être 65 p. 100? Cela pourrait-il servir de précédent pour d'autres lois qui n'auraient rien à voir avec la séparation mais qui pourrait comprendre l'énergie ou n'importe quoi d'autre? Pourrait-on utiliser cela comme précédent et dire: «Vous, au Sénat, avez accepté ceci et, nous avons donc maintenant le droit d'aller de l'avant dans ce cas-ci.»?

Mr. Hogg: It could be a precedent for other bills, but the subject matter of this bill is so unusual that I would have thought that other bills, for example bills dealing with energy, would seem so different that it would not be a reliable precedent.

Senator Taylor: You have more faith in the parliamentary process than I have.

[Translation]

Senator Prud'homme: In your presentation, in the last paragraph on page 3, you say in English:

[English]

The role of the Senate in representing regions of Canada or linguistic minorities is not very important in dealing with such specific questions as whether the question is clear or whether the majority is clear.

[Translation]

The future of a country must be very important, like the divisibility of a country or its continuity, as well as representation of the regions and linguistic minorities. I would like to ask you this: How do you see the Senate?

I am asking you this independently of current public opinion, over which we are not defending ourselves, as we do not have to defend ourselves. We do not have to defend the Senate because it exists. I am sure that we all know that there will be changes in the Senate.

Besides, there are more senators here tonight, and at all the meetings, than is the case in the House of Commons. We do not have any lessons to teach, but we do not have any lessons to learn either. When the people decide to get rid of the Senate, to elect the Senate, to make it equal or otherwise, we will hold a debate and we will see what the people will decide, once they are fully informed.

For the time being, I am not here to defend the Senate, but I am asking you how you perceive the Senate. What are the 21 senators present doing here on a Monday evening? What is the role of senators? I always thought it was to defend minorities and regions.

[English]

I will not hang up. When I talk about minorities, I am tired of thinking only of French and English. There are all kinds of minorities that are supposed to be protected.

[Translation]

Why would the government suddenly proceed in a way you described and why would the government say all of a sudden that it will consult Parliament? This afternoon, one witness seemed to be flipping back and forth between the terms "Parliament" and "government." In my view, the two are not the same. Of course, they are not for you either. The government is the government, and Parliament is made up of the senators, the members of Parliament and the Queen, who signs through the Governor General.

M. Hogg: Ce pourrait être un précédent pour d'autres projets de loi, mais le sujet de la présente mesure est tellement inhabituel qu'il me semble que tout autre projet de loi, qui porterait par exemple sur l'énergie, semblerait tellement différent que ce ne serait pas un précédent fiable.

Le sénateur Taylor: Votre confiance envers le processus parlementaire est plus grande que la mienne.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Dans votre présentation, au dernier paragraphe à la page 3, en anglais, vous dites:

[Traduction]

Le rôle du Sénat pour ce qui est de représenter les régions du Canada ou les minorités linguistiques n'est pas très important lorsqu'il s'agit de traiter de questions précises comme celle de savoir si la question est claire ou si la majorité est claire.

[Français]

L'avenir d'un pays doit être très important, comme la divisibilité d'un pays ou sa continuité, ainsi que la représentation des régions et des minorités linguistiques. J'aimerais vous demander : Quelle est votre conception du Sénat?

Je vous demande ceci, indépendamment de ce qu'est l'opinion publique actuelle, pour laquelle nous ne nous défendons pas, car nous n'avons pas à nous défendre. Nous n'avons pas à défendre le Sénat car il est là. Que nous soyons d'avis qu'il y ait du changement au Sénat, nous en sommes tous, j'en suis certain.

Il y a d'ailleurs plus de sénateurs ici ce soir, à toutes les réunions, qu'il n'y en a à la Chambre des communes. Nous n'avons pas de leçon à donner, mais nous n'en avons pas non plus à recevoir. Lorsque la population décidera de disposer du Sénat, d'élire le Sénat, de le rendre égal ou autrement, nous aurons un débat et nous verrons ce que la population, une fois bien éclairée, décidera.

Dans le moment, je ne suis pas ici pour défendre le Sénat, mais je vous demande quelle est votre conception du Sénat. Que faisons-nous ici, les 21 sénateurs présents, un lundi soir? Quel est le rôle des sénateurs? J'ai toujours pensé que c'était pour défendre les minorités, les régions.

[Traduction]

Je refuse de raccrocher. Quand je parle des minorités, je suis fatigué de parler seulement du français et de l'anglais. Il y a toutes sortes de minorités qui sont censées être protégées.

[Français]

Pourquoi, soudainement, le gouvernement procéderait-il de la manière dont vous nous l'avez expliqué et que, sitôt, le gouvernement dirait qu'il va consulter le Parlement? Cet après-midi, un témoin semblait glisser entre les termes Parlement et gouvernement. Pour moi ce n'est pas la même chose. Pour vous non plus, c'est sûr. Le gouvernement, c'est le gouvernement. Le Parlement, ce sont les sénateurs, les députés et la reine, qui signe par son Gouverneur général.

How do you see the Senate and its role? Why are you minimizing the Senate in the last paragraph on page 3 of your brilliant paper, when you say that it is not very important? Mind you, I'm not shocked by this, I'm just asking the question.

[English]

Mr. Hogg: I believe you are placing too much weight on the decision of the question of whether a referendum question is clear. Let us suppose that Quebec asks this question: Should Quebec become a separate country? That, in my view, would be a clear question. It says nothing about the position of minorities. The protection of the position of minorities comes not from the assessment of whether or not the question is clear, but from the negotiations that will follow in reconstructing Canada and in arranging for the separation of Quebec. In that process, the Senate will play a role, as will the provinces and minorities, through their various organizations. That is why I say that the question of whether the question is clear is a relatively unimportant issue from the standpoint of all of the various details that will later need to be settled.

Senator Cools: Professor Hogg, I have a few questions. I am aware that the hour is passing and that other members want to get on, so I will be very succinct. My questions are twofold. My question relates to a passage in your own book, in a section on secession. I will come to that.

I have been listening to you carefully. I, like many, know your work quite well. You keep coming back to the essential question that the government of Quebec may be misleading or may obfuscate or may be less than honest or may involve something. My question is this: If, in this country, the federal government and the Parliament of Canada really believe that we have a government and a premier and a province that are less than forthright and honest with their population and who may be deceptive and dishonest, is there not a better way that we can speak to that problem directly rather than going through this tortuous route of dividing caucuses, and so on? If the question is, very narrowly, the potential deceptiveness or the potential dishonesty of a premier, should we not deal with that issue?

Mr. Hogg: That is a very good question. I think there is advantage in laying down some rules in advance that do not have to await the circumstance, which might be very difficult to deal with. If this bill is enacted, and if a later Quebec government were to ask a question that, in the judgment of the House of Commons, was deceptive or confusing, this bill provides a mechanism to deal with that. You are quite right. There would be ways to deal with it without this bill, but having the rules stated in advance in the way that this bill does carries some advantage.

Senator Cools: My concern is that one could still pass a bill that spoke to the issue of clarity without going the additional distance to give the government a power to negotiate secession.

Quelle est votre conception du Sénat et son rôle? Pourquoi minimisez-vous le Sénat dans le dernier paragraphe de la page 3 de votre brillant exposé, en disant que ce n'est pas très important? Remarquez que je ne suis pas choqué, je vous pose tout simplement la question.

[Traduction]

M. Hogg: Je pense que vous accordez trop de poids à la décision sur la question de savoir si une question référendaire est claire. Supposons que le Québec pose la question suivante: le Québec devrait-il devenir un pays séparé? À mon avis, ce serait une question claire. Mais elle ne dit rien des minorités. La protection des minorités ne vient pas de l'évaluation de la clarté de la question, mais plutôt des négociations qui suivront au cours de la reconstruction du Canada et des arrangements qu'il faudra prendre pour la séparation du Québec. Dans ce processus, le Sénat jouera un rôle, tout comme les provinces et les minorités, par l'entremise de leurs organisations respectives. C'est pourquoi je dis que la question de savoir si la question claire est relativement peu importante du point de vue de la multitude de détails qu'il faudra régler ultérieurement.

Le sénateur Cools: Professeur Hogg, j'ai deux ou trois questions. Je sais que le temps file et que d'autres veulent intervenir et je serai donc très brève. En fait, ma question comporte deux volets et porte sur un passage de votre propre livre sur la sécession. J'y reviendrai dans un instant.

Je vous ai écouté attentivement. Comme bien d'autres, je connais très bien votre oeuvre. Vous ne cessez de revenir à la question essentielle, à savoir que le gouvernement du Québec est peut-être trompeur, qu'il embrouille peut-être les choses, qu'il n'est peut-être pas tout à fait honnête. Ma question est celle-ci: si, dans notre pays, le gouvernement fédéral et le Parlement du Canada croient vraiment que nous avons un gouvernement provincial, un premier ministre provincial, une province qui ne sont pas absolument honnêtes envers leur population et qui sont peut-être trompeurs, n'y a-t-il pas un meilleur moyen pour nous de s'attaquer directement à ce problème, au lieu de passer par ce cheminement tortueux qui divise les groupes parlementaires, et cetera? Si la question peut être l'expression du caractère trompeur ou disons carrément de la malhonnêteté d'un premier ministre provincial, ne devrions-nous pas nous attaquer carrément à ce problème?

M. Hogg: C'est une très bonne question. Je pense qu'il y a des avantages à établir certaines règles à l'avance et qu'il n'est pas nécessaire d'attendre d'être placés devant une situation qui pourrait s'avérer très difficile. Si ce projet de loi est adopté et si, par la suite, un gouvernement du Québec devait poser une question qui, de l'avis de la Chambre des communes, était trompeuse ou embrouillée, ce projet de loi établit un mécanisme permettant de s'attaquer à ce problème. Vous avez tout à fait raison. Il y aurait d'autres moyens que ce projet de loi de s'y attaquer, mais le fait d'établir les règles à l'avance comme on le fait dans ce projet de loi présente quand même certains avantages.

Le sénateur Cools: J'estime que l'on pourrait quand même adopter un projet de loi qui répond à l'exigence de clarté sans aller jusqu'à donner au gouvernement le pouvoir de négocier la

That is my first point, Mr. Hogg. You continue to say that the Quebec government may be capable of being less than, in our language, honourable. I leave that with you.

My second question to you is from your book, *Constitutional Law of Canada*, the fourth edition. Let me place your written words on the record and you may wish to respond. Under the section titled "Secession by amendment," you say the following:

The attitude of a federal government — any federal government — to a secession movement may be confidently predicted to be more or less hostile. The government may be expected to take the view that it did not assume office to preside over the dissolution of the federation.

Then you leave that and you travel on for a few words talking about the situation in Western Australia and the United States of America. Then you pick up the thought again. Your thought is following on the fact that in Western Australia, the majority of the people supported secession. Then you continue:

...yet this fact was not regarded as sufficient to justify federal cooperation or even acquiescence. Thus, even if a referendum showed that a majority of the people in a province wanted to secede, the referendum would have no constitutional significance of itself, and there is no basis in history or politics to suppose that the referendum would settle the policy of the federal government (or the other provincial governments).

My question, Mr. Hogg, knowing your thinking, is this: If you say, as a pre-eminent authority in this land, that there is no basis in history or politics, how was it that the Supreme Court of Canada was able to find a basis?

Mr. Hogg: Senator Cools, the Supreme Court of Canada, I regret to say, often disagrees with me. When they disagree with me, their view prevails.

Senator Grafstein: I agree with you, Mr. Hogg, this is an usual piece of legislation. It is extraordinary, in a way, is it not?

Mr. Hogg: Yes.

Senator Grafstein: It is not an ordinary piece of legislation.

Mr. Hogg: Let me wait and see where you are leading, senator.

Senator Grafstein: You said it is unusual.

Mr. Hogg: I agree.

Senator Grafstein: Thus, it is not usual.

Mr. Hogg: True.

Senator Grafstein: You are suggesting to us that the executive, constitutionally, can delegate this unusual responsibility to one House. You say that there is no doubt about the constitutional

sécession. C'est ma première observation, monsieur Hogg. Vous continuez de dire que le gouvernement du Québec pourrait agir, pour se servir de termes parlementaires, de façon moins qu'honorable. Je vous laisse en juger.

Ma deuxième question porte sur ce que vous dites dans la quatrième édition de votre livre, *Constitutional Law of Canada*. Permettez-moi de vous citer. Ensuite, vous voudrez peut-être répondre. Dans la partie intitulée «Sécession par modification», vous dites ce qui suit:

On peut prédire avec une certaine assurance que tout gouvernement fédéral réagira de façon plus ou moins hostile à un mouvement de sécession. Il faut s'attendre à ce que le gouvernement adopte pour principe qu'il n'a pas obtenu le pouvoir pour présider à la dissolution de la fédération.

Ensuite, vous traitez d'autres choses, et notamment de la situation en Australie-Occidentale et aux États-Unis d'Amérique. Plus loin, vous revenez à cette question. Vous y revenez en signalant qu'en Australie-Occidentale, la majorité de la population a appuyé la sécession. Vous dites ensuite:

[...] cela n'a pourtant pas été considéré comme suffisant pour justifier la coopération ou même l'acquiescement du gouvernement fédéral. Par conséquent, même si un référendum a montré que la majorité d'une population d'une province souhaite se séparer, ce référendum n'aurait aucune signification constitutionnelle en soi, et aucun précédent historique ou politique ne permet de supposer que le référendum pourrait définir la politique du gouvernement fédéral (ou des autres gouvernements provinciaux).

Sachant donc ce que vous pensez, monsieur Hogg, voici ma question: si, en votre qualité de juriste faisant autorité, vous affirmez qu'il n'existe aucun précédent historique ni politique, comment se fait-il que la Cour suprême du Canada ait réussi à trouver une justification?

M. Hogg: Sénateur, je regrette de le constater, la Cour suprême du Canada est souvent en désaccord avec moi. Lorsqu'elle est en désaccord avec moi, ses vues l'emportent.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec vous, monsieur Hogg, il s'agit d'une mesure législative plutôt inhabituelle. D'une certaine façon, elle est extraordinaire, vous ne trouvez pas?

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas une mesure législative ordinaire.

M. Hogg: Permettez-moi d'attendre et de voir où vous voulez en venir, monsieur le sénateur.

Le sénateur Grafstein: Vous avez dit qu'elle est inhabituelle.

M. Hogg: J'en conviens.

Le sénateur Grafstein: Elle n'est donc pas habituelle.

M. Hogg: Très vrai.

Le sénateur Grafstein: Vous nous laissez entendre que le pouvoir exécutif peut, constitutionnellement, déléguer cette responsabilité inhabituelle à une seule Chambre. Vous dites qu'il

validity of a provision delegating decision-making authority to the House of Commons alone.

This is more than just delegation; it is a binding opinion. It is not a delegation; it is a binding or a fettering of the executive's prerogative.

Mr. Hogg: Whenever a statute remits a power to a delegated body, it is usually a binding decision that is contemplated. For example, when the Governor in Council make regulations, they are binding regulations. They are binding by virtue of the statutes. I do not think the fact that the House of Commons view would be binding changes my opinion at all.

Senator Grafstein: You do not see this as an abdication of power, you see this as still a delegation of power; is that right?

Mr. Hogg: Yes.

Senator Grafstein: Just to divert for a moment, there has been some debate here about the nature of the advisory opinion of the Supreme Court of Canada. Do you think that that advisory decision, which is the subject matter of this legislation, is binding?

Mr. Hogg: Yes, I do.

Senator Grafstein: In your text, you express more of a doubt about that. You seem to say that it really is not binding but in fact the practice for practical matters is. I refer you to section 8.6(d) of your text. You say:

It follows that the Court's answer is not binding even on the parties to the reference, and is not of the same precedential weight as an opinion in an actual case. This is certainly the black-letter law. But there do not seem to be any recorded instances where a reference opinion was disregarded by the parties, or where it was not followed by a subsequent court on the ground of its advisory character. In practice, reference opinions are treated in the same way as other judicial opinions.

Technically speaking, from a constitutional standpoint, it is not binding. However, from a practical standpoint or from practice, it effectively is binding; do you agree?

Mr. Hogg: Yes, I do.

Senator Grafstein: That is your position?

Mr. Hogg: Yes, it is.

Senator Grafstein: Are you familiar with the advisory opinion of the Supreme Court on the powers of Senate?

Mr. Hogg: I have not looked at it recently, but yes.

Senator Grafstein: Let me refresh your memory. As you know, judgment in that case was delivered in 1979. Let me refer to that decision. I assume that decision is practically binding. The Supreme Court, in a unanimous opinion, ruled on the question of

n'y a aucun doute quant à la validité constitutionnelle d'une disposition déléguant des pouvoirs décisionnels à la seule Chambre des communes.

Or, il s'agit là de plus que d'une simple délégation: il s'agit d'une opinion contraignante. Il ne s'agit pas d'une délégation; il s'agit de rendre contraignante la prérogative du pouvoir exécutif.

M. Hogg: Lorsqu'une loi confie un pouvoir à un organisme délégué, on envisage normalement une décision contraignante. Par exemple, lorsque le gouverneur en conseil prend des règlements, il s'agit de règlements contraignants. Ils sont contraignants du fait de l'existence des lois. Je ne pense pas que le fait que l'opinion de la Chambre des communes serait contraignante change quoi que ce soit à mon opinion.

Le sénateur Grafstein: Vous ne considérez pas cela comme un abandon de pouvoir; vous continuez de considérer cela comme une délégation de pouvoir, n'est-ce pas?

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi une petite digression. Nous avons eu des discussions ici sur la nature de l'avis consultatif de la Cour suprême du Canada. Pensez-vous que cette décision consultative, qui est l'objet de la loi dont nous sommes saisis, est contraignante?

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Grafstein: Dans votre texte, vous êtes un peu plus dubitatif à ce sujet. Vous semblez dire qu'en réalité, cela n'est pas contraignant, mais qu'en fait, du point de vue pratique, c'est bel et bien contraignant. Je vous renvoie à la partie 8.6(d) de votre texte. Vous y dites:

Il s'ensuit que la réponse de la Cour suprême n'est pas contraignante, même pour les parties en cause, et n'a pas le même poids, du point de vue des précédents, qu'une opinion exprimée pour une cause véritable. C'est certainement ce que dit la loi en noir sur blanc. Toutefois, il ne semble pas y avoir de cas répertorié où l'opinion exprimée lors d'un renvoi à la Cour ait été négligée par les parties ou balayée par un tribunal ultérieur du fait de son caractère consultatif. En pratique, les opinions exprimées lors d'un renvoi sont traitées de la même façon que d'autres opinions judiciaires.

Techniquement, du point de vue constitutionnel, cette opinion n'est pas contraignante, toutefois, d'un point de vue pratique, elle est effectivement contraignante. Êtes-vous d'accord?

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Grafstein: C'est donc votre position?

M. Hogg: Oui, en effet.

Le sénateur Grafstein: Connaissez l'opinion consultative de la Cour suprême sur les pouvoirs du Sénat?

M. Hogg: Je ne l'ai pas examinée récemment, mais je la connais.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de vous rafraîchir la mémoire. Comme vous le savez, pour cette cause, la décision a été rendue en 1979. Permettez-moi de m'y reporter. Je suppose qu'en pratique cette décision est contraignante. Dans une opinion

whether the House of Commons could avoid the Senate by a piece of legislation.

In our opinion, the power given to the Federal Parliament by s. 19(1) was not intended to enable it to alter in any way the provisions of ss. 91 and 92 governing the exercise of legislative authority by the Parliament of Canada and the Legislatures of the Provinces.

So far, not a problem. The court goes on to say:

Section 91(1) is a particularization of the general legislative power of the Parliament of Canada.

Still it does not appear to be a problem. Then the court goes on to say:

That general power can be exercised only by the Queen by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons. Section 91(1) cannot be construed to confer power to supplant the whole of the rest of the section. It cannot be construed as permitting the transfer of the legislative powers enumerated in s. 91 to some body or bodies other than those specifically designated in it.

You have told us that the executive has a prerogative and it could delegate its power to whomever it chose, and in this instance it chose the other House. It could have done it to the nine provinces, is that not so?

Mr. Hogg: Not the executive, but the Parliament of Canada could have, including the Senate.

Senator Grafstein: In this bill we could have delegated. You are saying that the executive chose to delegate its power and that it could have recommended to the House in the other place, which it controlled, to delegate the power to the nine provinces. However, it chose one House.

Mr. Hogg: Yes.

Senator Grafstein: The court has this to say in that regard:

This Court, in *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada and Lord Nelson Hotel Company Limited* [[1951] S.C.R. 31], determined that neither the Parliament of Canada nor a Provincial Legislature could delegate to the other the legislative powers with which it has been vested nor receive from the other the powers with which the other has been vested.

We cannot delegate powers to another legislature. Then it goes on to say this:

The elimination of the Senate would go much further in that it would involve a transfer by Parliament of all its legislative powers to a new legislative body of which the Senate would not be a member.

unanime, la Cour suprême s'est prononcée sur la question de savoir si la Chambre des communes pouvait contourner le Sénat au moyen d'une mesure législative.

Selon nous, le pouvoir accordé au Parlement fédéral par le paragraphe 19(1) ne vise pas à lui permettre de modifier, de quelque façon que ce soit, les dispositions des articles 91 et 92, portant sur l'exercice du pouvoir législatif par le Parlement du Canada et les assemblées législatives des provinces.

Jusque là, aucun problème. La Cour ajoute ensuite:

Le paragraphe 91(1) est une application particulière du pouvoir législatif général du Parlement du Canada.

Ce ne semble toujours pas être un problème. Ensuite, la Cour ajoute:

Ce pouvoir général ne peut être exercé que par la Reine, avec l'avis et le consentement du Sénat et de la Chambre des communes. Le paragraphe 91(1) ne peut être interprété comme conférant le pouvoir de faire fi du reste de l'article. Il ne peut être interprété comme permettant le transfert des pouvoirs législatifs énumérés à l'article 91 à une instance ou à des instances autres que celles qui y sont spécifiquement désignées.

Vous nous avez dit que le pouvoir exécutif a une prérogative et qu'il peut déléguer son pouvoir à qui bon lui semble. Dans ce cas-ci, il a choisi l'autre Chambre. Il aurait pu en faire autant aux neuf provinces, n'est-ce pas?

M. Hogg: Pas le pouvoir exécutif, mais le Parlement du Canada, y compris le Sénat, aurait pu le faire.

Le sénateur Grafstein: Dans ce projet de loi, nous aurions pu déléguer notre pouvoir. Vous dites que le pouvoir exécutif a choisi de déléguer son pouvoir et qu'il aurait pu recommander à la Chambre des communes, qu'il contrôle, de déléguer le pouvoir aux neuf provinces. Toutefois, il a choisi de le déléguer à une seule Chambre.

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Grafstein: Voici ce que dit la Cour suprême à ce sujet:

Dans la cause du procureur général de Nouvelle-Écosse contre le procureur général du Canada et *Lord Nelson Hotel Company Limited* [[1951] R.C.S. 31], la Cour a établi que ni le Parlement du Canada ni une assemblée législative provinciale ne peuvent se déléguer l'un à l'autre les pouvoirs législatifs qui leur ont été confiés, pas plus qu'ils ne peuvent accepter d'exercer les pouvoirs confiés à un autre organe législatif.

Nous ne pouvons pas déléguer des pouvoirs à une autre assemblée législative. La Cour suprême ajoute ensuite:

L'élimination du Sénat irait beaucoup plus loin dans la mesure où elle représente un transfert par le Parlement de tous ses pouvoirs législatifs à un nouvel organe législatif dont le Sénat ne fait pas partie.

Thus, in effect, we have created a new legislative body called the House of Commons without the Queen and without the Senate.

I will read a few more quotes and then you can conclude and tell me what you think. First, dealing with your earlier point:

As previously noted, the system of regional representation in the Senate was one of the essential features of that body when it was created. Without it, the fundamental character of the Senate as part of the Canadian federal scheme would be eliminated.

This is Senator Gauthier's point. Let me conclude with the final paragraph. These are all quotes from that decision.

...it is our opinion that while s. 91(1) would permit some changes to be made by Parliament in respect of the Senate as now constituted, it is not open to Parliament to make alterations which would affect the fundamental features, or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process. The character of the Senate was determined by the British Parliament...

It goes on to conclude:

In our opinion, its fundamental character cannot be altered by unilateral action by the Parliament of Canada and s. 91(1) does not give that power.

In other words, the Senate cannot accede to this particular request if it fundamentally alters our powers by a legislative means as opposed to a constitutional amendment. That is what this case says.

Is it fair to say that this is a little more than just being awkward? You said it would be awkward to give the decision to two bodies that might reach different conclusions. This is not a question of awkwardness. This is a question of the Supreme Court advisory saying it is a question of the law of the land. This Senate, even if it chose to, could not give up its powers to that other body called the House of Commons.

Mr. Hogg: It would help me to answer the question if you read to me the question that was put to the Supreme Court of Canada in the Senate reference. If you do not have it precisely I will say what I think it was.

Senator Grafstein: Go ahead and we will see if we can generally agree. We are not here to read long decisions into the record. I will just refer to the case. It is [1980] 1 S.C.R. 54. Let me read the questions. They are very brief.

Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to repeal sections 21 to 36 of the British North America Act, 1867, as amended, and to amend other sections thereof so as to delete any reference to an Upper House or the Senate? If not, in what particular or particulars and to what extent?

Donc, en fait, nous avons créé un nouvel organe législatif qui s'appelle la Chambre des communes, et qui ne comprend ni la Reine ni le Sénat.

Je veux vous lire quelques autres extraits; vous pourrez ensuite conclure et me dire ce que vous en pensez. Tout d'abord, pour en revenir à ce que vous disiez un peu plus tôt:

Comme on l'a indiqué précédemment, le système de représentation régionale était l'une des caractéristiques essentielles du Sénat lorsqu'il a été créé. Sans cela, le Sénat ne serait plus un élément essentiel du régime fédéral canadien.

C'est l'argument du sénateur Gauthier. Je termine avec le dernier paragraphe. Ce sont tous des extraits de cette décision.

[...] nous sommes d'avis que le paragraphe 91(1) pourrait permettre au Parlement de modifier la constitution du Sénat, mais qu'il ne permet pas au Parlement d'en modifier les caractéristiques fondamentales ou essentielles qui ont été données au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale au sein du processus législatif fédéral. La nature du Sénat a été déterminée par le Parlement britannique [...]

On dit en conclusion:

Nous sommes d'avis que sa nature fondamentale ne peut être modifiée unilatéralement par le Parlement du Canada et que le paragraphe 91(1) ne confère pas ce pouvoir.

Autrement dit, le Sénat ne peut accéder à cette demande particulière si cela modifie fondamentalement ses pouvoirs de façon législative plutôt que par le biais d'une modification constitutionnelle. C'est ce que dit cet arrêt.

Ne diriez-vous pas que ce serait bien plus que malaisé? Vous avez dit qu'il ne serait pas pratique de conférer le pouvoir décisionnel à deux organes qui pourraient en arriver à des conclusions différentes. Mais il ne s'agit pas ici de ce qui est pratique ou non. Dans cet arrêt, la Cour suprême juge qu'il s'agit du droit du pays. Le Sénat, même s'il le voulait, ne pourrait céder ses pouvoirs à cet autre organe qu'est la Chambre des communes.

M. Hogg: Je pourrais mieux vous répondre si vous me lisiez la question qui avait été posée à la Cour suprême du Canada dans le renvoi sur le Sénat. Si vous n'en avez pas le libellé précis, je vous dirai ce qu'était cette question si ma mémoire est bonne.

Le sénateur Grafstein: Allez-y, et nous verrons si nous sommes d'accord. Nous ne sommes pas ici pour lire de longues décisions. Je vous renvoie simplement à l'arrêt [1980] 1 R.C.S. 54. Je vous lis les questions. Elles sont brèves.

Le Parlement du Canada a-t-il le pouvoir législatif de révoquer les articles 21 à 36 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, dans sa version modifiée, et de modifier d'autres articles de cette loi afin d'en supprimer toute mention d'une Chambre haute ou du Sénat? Dans la négative, dans quelles conditions particulières et dans quelle mesure?

Is it within the legislative authority of the Parliament of Canada to enact legislation altering, or providing a replacement for, the Upper House of Parliament, so as to effect any or all of the following...

It talks about the change of the House, changes of representation of members, changes of qualification of members, and so on. It deals with changes in the political arena different from the Senate arena.

Mr. Hogg: It seems to me that the court was being asked whether the Parliament of Canada could, without seeking a constitutional amendment, abolish the Senate or radically alter the Senate. The answer that the court gave was no, you need a constitutional amendment to do that. The power that was then in section 91(1), which has since been repealed, was not sufficient to allow the Parliament of Canada to abolish the Senate or to radically change the Senate, for example, into an elected body. That is a very different point from the point that is before us today.

Senator Grafstein: Is it?

Mr. Hogg: I believe it is, because the Senate is not being abolished, nor is the Senate being reconstituted. All that is happening is that the Senate is not being given a function that is being given to the House of Commons. The Senate's role in legislation is undisturbed. The Senate's role in constitutional amendment is undisturbed.

Senator Grafstein: However, you told us earlier that the power that the executive was using here was either section 44, which was to amend the powers of the Senate or alter them, or peace, order and good government, which, by tradition and practice, has always been by a decision made by both Houses.

Mr. Hogg: It will be made by both Houses. Bill C-20 must be enacted by both Houses.

Senator Grafstein: However, not the product.

Mr. Hogg: No, not the product.

Senator Grafstein: Let me conclude, Dean Hogg, because sometimes I find it difficult to distinguish between political viewpoints and constitutional viewpoints. You do not like the Senate very much, do you?

Senator Joyal: You are not under oath.

Senator Grafstein: We wish to be candid with one another. Sometimes I like professors and sometimes I do not.

Mr. Hogg: I would not say that I do not like the Senate; I would say that I believe it would be desirable for the Senate to be an elected body.

Senator Grafstein: Is that not a fair representation of your viewpoint? Again, we are here to differentiate between political views and substantive constitutional views. That is our problem. That is our constitutional responsibility. I have read your text from cover to cover, but let me read to you this paragraph, on page 241, which troubles me. You are talking about the Senate and in

Le Parlement du Canada a-t-il le pouvoir législatif d'adopter des mesures législatives modifiant ou remplaçant la Chambre haute du Parlement afin de réaliser l'un ou l'autre des changements suivants [...].

On mentionne ensuite divers changements qui pourraient être apportés au Sénat, relativement à la représentation des sénateurs, à leurs qualités, et ainsi de suite. Puis, on traite de changements dans l'arène politique à l'exclusion de l'arène sénatoriale.

M. Hogg: Il me semble qu'on a demandé à la cour si le Parlement du Canada pouvait, sans modification constitutionnelle, abolir ou modifier radicalement le Sénat. La cour a répondu non, il faut une modification constitutionnelle pour ce faire. Le pouvoir que conférait alors le paragraphe 91(1), disposition qui a depuis été révoquée, ne permettait pas au Parlement du Canada d'abolir le Sénat ou de le modifier radicalement, par exemple, pour en faire une assemblée élue. C'est bien différent de ce dont on traite ici aujourd'hui.

Le sénateur Grafstein: L'est-ce vraiment?

M. Hogg: Je crois que oui, parce qu'on ne cherche pas à abolir ou à reconstituer le Sénat. Dans ce projet de loi, on confère une fonction à la Chambre des communes qui n'est pas conférée au Sénat. Mais le rôle du Sénat en matière législative reste inchangé. Le rôle du Sénat en matière de modification constitutionnelle reste inchangé.

Le sénateur Grafstein: Toutefois, vous nous avez dit plus tôt que le pouvoir exécutif dont il s'agit ici relève, soit de l'article 44 qui permet de modifier les pouvoirs du Sénat, soit de l'obligation d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, obligation relativement à laquelle les décisions ont toujours été prises par les deux Chambres, comme le veulent la tradition et l'usage.

M. Hogg: En occurrence, la décision sera prise par les deux Chambres. Le projet de loi C-20 doit être adopté par les deux Chambres.

Le sénateur Grafstein: Mais pas le produit.

M. Hogg: Non, pas le produit.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de conclure, monsieur Hogg, parce que j'ai parfois du mal à faire la distinction entre les points de vue politiques et les points de vue constitutionnels. Vous n'aimez pas beaucoup le Sénat, n'est-ce pas?

Le sénateur Joyal: Vous ne témoignez pas sous serment.

Le sénateur Grafstein: J'espère que nous pouvons être francs les uns avec les autres. Certains professeurs me plaisent, d'autres pas.

M. Hogg: Je ne dirais pas que je n'aime pas le Sénat; je dirais plutôt que j'estime souhaitable que le Sénat soit une assemblée élue.

Le sénateur Grafstein: Cela traduit-il bien votre point de vue? Encore une fois, nous sommes ici pour faire la distinction entre les vues politiques et les vues constitutionnelles. C'est là notre problème. C'est notre responsabilité constitutionnelle. J'ai lu votre texte du début à la fin, mais je me suis attardé sur le paragraphe de la page 241 qui m'apparaît troublant. Vous y

particular the plan to have equal representation of the four regions of the country in the Senate:

With hindsight, it is obvious that this plan was fatally flawed, because the senators were to be appointed rather than elected, and appointed by the federal government rather than by provincial governments. In any event, the Senate has never been an effective voice of regional or provincial interests.

That is my final comment.

Mr. Hogg: Did you want me to respond? I did write that, and I think the Senate would be a more effective body if it were an elected body. I cannot say more than that.

Senator Joyal: Professor Hogg, you mentioned candidly that it happened in the past that there was a difference of interpretation of constitutional rules between yourself and the Supreme Court of Canada. Did it happen that with the Senate reference you hold some views that in fact were set aside by the Supreme Court of Canada?

Mr. Hogg: In the Senate reference?

Senator Joyal: No, we are talking about the Quebec Secession Reference.

Mr. Hogg: I do not understand the question.

Senator Joyal: Has it happened that, on the issue of the Quebec Secession Reference, you had interpretations of the constitutional rules that were not followed by the Supreme Court of Canada?

Mr. Hogg: Yes. I did not believe that there was a legal duty to negotiate secession based on a referendum in favour of secession in the province. The passage that Senator Cools read out expressed my then views.

Senator Joyal: What about the majority? You stated in the House of Commons, in your testimony on February 22:

With respect to a clear majority, the second issue, the view I took before the secession reference and wrote in an article was that although it would be a good idea to insist upon a special majority for such an irreversible and important decision as one to secede, I could think of no principle of law that could be invoked to insist upon a special majority, so I took the view that one had to live with 50 per cent plus one as the constitutional rule.

That is very strong.

What has changed since I wrote those words in 1997 is the decision of the Supreme Court of Canada, in which the court said there must be a, quote, "clear majority."

In other words, if the federal government were to follow an opinion given by you on the constitutional rules pertaining to a clear majority, you would have said that 50 per cent plus one would have been enough and the country would have gone down the drain on just one vote.

parlez du Sénat et, plus particulièrement, de l'idée d'assurer une représentation égale des quatre régions du pays au sein du Sénat:

En rétrospective, il est évident que cette idée était vouée à l'échec, car les sénateurs devaient être nommés plutôt qu'élus, et nommés par le gouvernement fédéral plutôt que par les gouvernements provinciaux. De toute façon, le Sénat n'a jamais représenté efficacement les intérêts régionaux ou provinciaux.

C'est ma dernière remarque.

M. Hogg: Voulez-vous que je réponde? J'ai bien écrit cela, et je continue de croire que le Sénat serait plus efficace s'il était une assemblée élue. Que puis-je ajouter?

Le sénateur Joyal: Monsieur Hogg, vous avez reconnu bien honnêtement que, dans le passé, il est arrivé que vous et la Cour suprême du Canada n'interprétiez pas de la même façon les règles constitutionnelles. Dans le cas du renvoi sur le Sénat, certaines de vos opinions ont-elles été rejetées par la Cour suprême du Canada?

M. Hogg: Dans le renvoi sur le Sénat?

Le sénateur Joyal: Non, dans le renvoi sur la sécession du Québec.

M. Hogg: Je ne comprends pas la question.

Le sénateur Joyal: Dans le renvoi sur la sécession du Québec, se peut-il que la Cour suprême du Canada ait rejeté certaines de vos interprétations des règles constitutionnelles?

M. Hogg: Oui. À mon avis, la loi n'imposait pas le devoir de négocier la sécession à la suite d'un résultat positif à un référendum sur la sécession de la province. Le passage qu'a lu le sénateur Cools traduit bien la position que j'avais adoptée à l'époque.

Le sénateur Joyal: Et qu'en est-il de la majorité? Lors de votre témoignage devant le comité de la Chambre des communes, le 22 février, vous avez déclaré ce qui suit:

Pour ce qui est de la majorité claire, la deuxième question, ce que je disais avant le renvoi à la Cour suprême et que j'ai écrit dans un article, c'est que bien que ce serait une bonne idée d'insister sur une majorité spéciale pour une décision aussi irréversible et importante que la sécession, je ne voyais pas de principe de droit que l'on pourrait invoquer pour insister sur une majorité spéciale et c'est pourquoi j'estimais qu'il fallait accepter comme règle constitutionnelle 50 p. 100 plus une des voix.

C'est une opinion audacieuse.

Ce qui a changé depuis que j'écrivais cela en 1997, c'est que la Cour suprême du Canada dans sa décision a déclaré qu'il fallait, et je cite, «une majorité claire».

Autrement dit, si le gouvernement fédéral vous avait demandé votre avis sur les règles constitutionnelles relatives à une majorité claire, vous auriez répondu que 50 p. 100 plus une des voix en faveur de la sécession aurait suffi et qu'une seule voix aurait permis le démantèlement du pays.

Mr. Hogg: I thought at the time that 50 per cent plus one was a sufficient majority for a vote in a referendum. Whether the country would have gone down the drain would depend upon whether the question was clear and whether the Government of Canada chose to negotiate with the Government of Quebec, because I did not think there was a duty to negotiate. In any event, this is another area where the Supreme Court of Canada has taken a different view from me and, of course, their view that there has to be a clear majority prevails.

Senator Joyal: On those two fundamental issues, there is not a legal constitutional obligation to negotiate, according to paragraph 98 of the Quebec Secession Reference:

The respective roles of the courts and political actors in discharging the constitutional obligations we have identified follows ineluctably from the foregoing observations. In the Patriation Reference, a distinction was drawn between the law of the Constitution, which, generally speaking, will be enforced by the courts, and other constitutional rules, such as the conventions of the Constitution, which carry only political sanctions.

In other words, on the interpretation of the legal duty, the court did not follow your reasoning. On the issue of the majority, the court did not follow your reasoning.

Mr. Hogg: Correct.

Senator Joyal: It is just that I want to state clearly that on matters of rule of law, one can have differing opinion, and on matters of politics one can have differing opinions. To stay in the matter of rule of law, let me quote a statement you made on February 22. You said:

In my view, and as previous witnesses have said to you, the Government of Canada would be in breach of the Constitution if it were to embark on negotiations to break up the country without first being satisfied that there had been a clear expression on the part of the voters of Quebec of a desire to secede from Canada.

Tonight, let us read what you say on page 3 of your presentation:

Remember, first of all, that if Bill C-62 did not exist the Government of Canada — meaning the federal cabinet — would decide whether a question was clear and whether a majority is clear. Neither the House of Commons nor the Senate would have any role to play.

In other words, according to the judgment, a clear question and a clear majority, according to you tonight, could be decided by the cabinet alone and nobody would have legal grounds to complain because, according to you, it is a prerogative of the executive to initiate negotiations and determine, of course, a clear question and a clear majority. However, here, you state very clearly that, in previous evidence, the Government of Canada would be in breach of the Constitution if it were to embark upon negotiations to break

M. Hogg: À l'époque, j'estimais que 50 p. 100 plus une des voix constituait une majorité suffisante pour un scrutin référendaire. Pour ce qui est de savoir si cela aurait entraîné le démantèlement du pays, cela aurait dépendu de la clarté de la question et du choix qu'aurait fait le gouvernement du Canada de négocier ou non avec le gouvernement du Québec, car, à mon sens, il n'y avait pas d'obligation de négocier. Quoi qu'il en soit, cette époque est révolue puisque la Cour suprême du Canada a adopté une position différente de la mienne et, bien sûr, c'est cette position qui prévaut, à savoir qu'il faudrait une majorité claire.

Le sénateur Joyal: Sur ces deux questions fondamentales, il n'y a pas d'obligation constitutionnelle de négocier d'après le paragraphe 98 du Renvoi sur la sécession du Québec:

Les rôles respectifs des tribunaux et des acteurs politiques, dans l'exécution des obligations constitutionnelles que nous avons décrites, découlent inéluctablement des remarques antérieures. Dans le *Renvoi relatif au rapatriement*, une distinction a été faite entre le droit de la Constitution, que généralement les tribunaux font respecter, et d'autres règles constitutionnelles, telles que les conventions de la Constitution, qui sont susceptibles de sanctions politiques seulement.

En d'autres termes, la cour n'a pas suivi votre raisonnement dans son interprétation de l'obligation juridique. En ce qui a trait à la majorité, la cour n'a pas non plus suivi votre raisonnement.

M. Hogg: C'est exact.

Le sénateur Joyal: Je veux simplement qu'il soit bien clair qu'en matière de primauté du droit, on peut différer d'opinions et que, en matière de politique, on peut aussi différer d'opinions. Justement, concernant la primauté du droit, je cite une des remarques que vous avez faites le 22 février:

À mon avis, et comme vous l'on déjà dit d'autres témoins, le gouvernement canadien enfreindrait à la Constitution s'il se lançait dans des négociations visant à démanteler le pays sans s'être convaincu que les électeurs du Québec ont clairement exprimé un désir de sécession du Canada.

Voyons voir ce que vous avez dit ce soir et qui figure à la page 3 de votre mémoire:

N'oublions pas que si le projet de loi C-20 n'existait pas, ce serait le gouvernement du Canada — en l'occurrence le Cabinet fédéral — qui se prononcerait sur la clarté de la question et de la majorité. Ni la Chambre des communes, ni le Sénat du Canada n'auraient de rôle à jouer à cet égard.

Autrement dit, d'après vous, d'après ce que vous avez dit ce soir, le Cabinet seul aurait à se prononcer sur la clarté de la question et de la majorité et personne n'aurait de motif juridique de se plaindre parce que, selon vous, c'est une prerogative de l'exécutif que d'amorcer des négociations et de déterminer, bien sûr, ce qu'est une question claire et qu'est une majorité claire. Mais dans votre témoignage précédent, vous avez déclaré clairement que le gouvernement du Canada violerait la

up the country without first being satisfied that there had been a clear expression on the part of the voters of a desire to secede.

Is there a breach of the Constitution or is there no breach of the Constitution? In one case, you say there would be one, and in the other case you say no, because it is the prerogative of section 91 — peace, order and good government.

Mr. Hogg: On your earlier points, I acknowledge that I often get things wrong. You may well decide to discount the things I have to say tonight, bearing in mind that I have been proved wrong in the past.

I do not think there is an inconsistency, though, on the last point, Senator Joyal, if I understand the passages that you have read to me. Am I not saying that if this bill did not exist, then the Government of Canada would be under a duty to negotiate secession because the Supreme Court of Canada says so, if it determined that the question was clear, but would be in breach of its constitutional obligations if it were to negotiate secession on the basis of an unclear question?

Senator Joyal: In other words, you make a distinction between the obligation of the Government of Canada to determine the clarity of the question versus the obligation of the Government of Canada to initiate negotiations.

Mr. Hogg: I make a distinction, but I take the one to follow from the other that, again, if this bill did not exist, the ruling of the Supreme Court of Canada would require the Government of Canada, contrary to my earlier opinion, to enter into negotiations with the Government of Quebec if the question was clear, and, in my view, the Government of Canada would be in breach of its constitutional duties if it were to enter into negotiations for the secession of a province if the question was unclear.

Who decides whether the question is clear? In the absence of this bill, it seems to me there would be no choice but that the Government of Canada, meaning the executive, the federal cabinet, would have to make that choice.

Senator Joyal: This is my last question. Again, I quote from the same testimony, February 22:

So the court clearly left to what it described as the political actors the question of whether the conditions for negotiation — namely, a clear question and a clear majority — had been satisfied.

Obviously those political actors include the Government and Parliament of Canada, which would have to decide whether to enter into negotiations for secession.

How do you reconcile that with the seven “whereases” of the bill, which say that, in light of the finding by the Supreme Court of Canada, it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and a clear majority? You were of the opinion on February 22 that it was up to the Government and Parliament of Canada. Does Parliament include the Senate and the House of Commons? You certainly know the difference between the Parliament of Canada and the Government of Canada.

Constitution s’il se lançait dans des négociations sur le démantèlement du pays sans être d’abord convaincu que les électeurs ont exprimé clairement leur volonté de faire sécession.

Y aurait-il ou non violation de la Constitution? D’une part, vous dites que oui et, d’autre part, vous dites que non, parce qu’on pourrait invoquer la prérogative de l’article 91 — la paix, l’ordre et le bon gouvernement.

M. Hogg: Pour revenir à ce que vous avez dit plus tôt, je reconnais me tromper souvent. Vous pouvez très bien décider de faire fi de mes remarques de ce soir puisqu’on m’a donné tort dans le passé.

En ce qui concerne votre dernière question, sénateur Joyal, je ne crois pas qu’il y ait contradiction si j’ai bien compris les extraits que vous avez lus. N’ai-je pas dit que, si ce projet de loi n’existait pas, le gouvernement du Canada aurait l’obligation de négocier la sécession parce que la Cour suprême du Canada a stipulé que, s’il juge que la question était claire, il violerait ses obligations constitutionnelles s’il négociait la sécession à partir d’une question qui n’était pas claire?

Le sénateur Joyal: En d’autres mots, vous faites une distinction entre l’obligation qu’a le gouvernement du Canada de se prononcer sur la clarté de la question et l’obligation qu’a le gouvernement du Canada d’amorcer les négociations.

M. Hogg: Je fais cette distinction, mais j’en conclus aussi que, en l’absence de ce projet de loi, la décision de la Cour suprême du Canada obligerait le gouvernement du Canada, contrairement à ce que je croyais auparavant, à négocier avec le gouvernement du Québec si la question était claire, et, à mon avis, le gouvernement du Canada ne remplirait pas ses devoirs constitutionnels s’il négociait la sécession d’une province alors que la question référendaire n’était pas claire.

Qui se prononce sur la clarté de la question? En l’absence de cette mesure législative, ce devrait nécessairement être le gouvernement du Canada, soit le pouvoir exécutif, le Cabinet fédéral.

Le sénateur Joyal: Voici ma dernière question. Je cite encore une fois votre témoignage du 22 février:

La cour a donc clairement laissé à ce qu’elle appelle des acteurs politiques la question de savoir si les conditions de négociation — à savoir, une question claire et une majorité claire — ont été remplies.

Certes, ces acteurs politiques incluent le gouvernement et le Parlement canadien qui auraient à décider s’ils devraient entreprendre les négociations de sécession.

Comment conciliez-vous cette déclaration avec les sept «attendus» du projet de loi qui disent que, à la lumière de la conclusion de la Cour suprême du Canada, il incombe aux représentants élus de déterminer si la question et la majorité sont claires? Le 22 février, vous étiez d’avis que cela incombait au gouvernement et au Parlement du Canada. Le Parlement inclut-il le Sénat et la Chambre des communes? Vous connaissez certainement la différence entre le Parlement du Canada et le gouvernement du Canada.

Mr. Hogg: All I say is that if no legislative provision were made, the decision would, by default, have to fall on the Government of Canada. They would decide whether or not a question was clear. They would then govern their actions accordingly.

Senator Joyal: However, you state that political actors include the Government and Parliament of Canada.

The Chairman: Senator Joyal —

Senator Joyal: This is important, Madam Chair. I know it is not your opinion that I am expressing, but this is an important question and the witness is on the record saying what I am reading.

Senator Lynch-Staunton: It will take only one more minute.

Senator Taylor: It is not a speed test.

Senator Prud'homme: It took three years in Charlottetown.

Senator Joyal: In a simpler form, Professor Hogg, in your opinion, what is a political actor, according to the Supreme Court reference?

Mr. Hogg: A political actor could be the executive government. It could be the House of Commons. It could be the Senate. It could be the Governor General.

All I am saying is that if no bill makes any other provision, I do not believe that the Parliament of Canada would need to be consulted on whether a question was clear, because that would be a judgment for the executive to make if no other arrangement had been made.

In other words, when the Supreme Court of Canada referred to "political actors," it did not stipulate who those actors would be but left it to the Parliament of Canada to decide who those actors were going to be. I take it that one of the things that Bill C-20 does is make that determination. If no determination was made, it would simply be the executive government.

Senator Beaudoin: My question is one of precision. You said that Bill C-20 is valid either under peace, order and good government or under section 44. I leave out peace, order and good government because it is a possibility. Section 44 reads:

Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the Senate...

Section 42 reads:

An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1)...

And it includes the powers of the Senate. This is clear-cut. It means that section 44 is subject, of course, to the 7-50 formula of amendment. You set that aside and say that it is not necessary, we do not need that kind of amendment, which is a strong one, of

M. Hogg: Je dis simplement qu'en l'absence de toute mesure législative, la décision reviendrait par défaut au gouvernement du Canada. C'est lui qui déterminerait si la question était claire ou non. Il agirait ensuite en conséquence.

Le sénateur Joyal: Mais vous avez déclaré que les acteurs politiques incluent le gouvernement et le Parlement du Canada.

La présidente: Monsieur le sénateur Joyal...

Le sénateur Joyal: C'est important, madame la présidente. Je sais que je n'exprime pas ici votre opinion, mais c'est une question importante et le compte rendu prouve que le témoin a bien fait cette déclaration.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ça ne prendrait qu'une minute.

Le sénateur Taylor: Ce n'est pas une course.

Le sénateur Prud'homme: Cela a pris trois ans à Charlottetown.

Le sénateur Joyal: Plus simplement, monsieur Hogg, à votre avis, qui est un acteur politique au sens du renvoi à la Cour suprême?

M. Hogg: Le gouvernement, le pouvoir exécutif, pourrait être un acteur politique. La Chambre des communes, le Sénat et le Gouverneur général pourraient aussi en être.

Je dis simplement que, si ce projet de loi ne le précisait pas, je ne crois pas qu'on serait tenu de consulter le Parlement du Canada avant de se prononcer sur la clarté de la question, car, en l'absence de toute autre mesure, c'est à l'exécutif qu'il incomberait d'en décider.

Autrement dit, lorsque la Cour suprême du Canada a fait mention de «acteurs politiques», elle n'a pas précisé qui serait ces acteurs; elle a laissé au Parlement du Canada le soin de déterminer qui serait ces acteurs. D'après moi, le projet de loi C-20 précise qui sont ces acteurs. S'il ne faisait pas, ce serait simplement le pouvoir exécutif.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais avoir une précision. Vous avez dit que le projet de loi C-20 est constitutionnel conformément à la disposition sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement ou à l'article 44. Je mets de côté la paix, l'ordre et le bon gouvernement, car c'est en effet une possibilité. Mais je vous lis l'article 44:

D'après les articles 41 et 42, le Parlement peut modifier la Constitution du Canada au sujet du Sénat [...]

Je cite l'article 42:

Toute modification de la Constitution du Canada portant sur les questions suivantes se fait conformément au paragraphe 38(1) [...]

Et cela inclut les pouvoirs du Sénat, c'est très clair. Cela signifie aussi que l'article 44 est assujéti à la formule de modification 7-50. Vous décidez de laisser cette disposition de côté en disant que ce n'est pas nécessaire et que vous n'avez pas

course. It means that section 44 is for amendments that are less important than those coming under section 42.

I have some problems with that. When we are deciding the survival of a country, it is certainly a matter of great importance, and I am inclined to think that section 42 might apply in such a case. You say no, it is section 44.

We all agree that the Parliament may unilaterally, by a simple statute, reduce the powers of the Senate, the executive or the House of Commons. I must conclude that, in your opinion, Bill C-20, as far as the powers of the Senate are concerned, is of secondary importance. In my opinion, that goes directly against the Senate reference to which Senator Grafstein referred.

The authority of section 44 is based on the authority of 91(1), which has expired. It has been replaced. If we follow the logic of this, we are talking about the very great importance of this bill. I am ready to say that it was intended to be only a statute, and peace, order and good government may be invoked, but if we invoke section 44, which is an amendment, unilateral, it is difficult to reconcile that with section 44 and section 42 because of the importance of Bill C-20. Perhaps you can tell me that it is not very important and may come under section 44. Is it what you think?

Mr. Hogg: Senator, in my opening statement, I only offered the peace, order and good government power as the source of authority for the bill. In other words, I did not say that section 44 was the authority for the bill. That arose in response to your question.

Senator Beaudoin: That is right.

Mr. Hogg: I think that a change in the powers of the Senate would require a constitutional amendment under section 38(1), if it were one of the powers of the Senate that is now stipulated in the Constitution of Canada. In other words, if, for example, it was designed to remove the Senate from its role in approving legislation, which is a role that it is granted by the Constitution of Canada, any change in that would require, under section 42, a 7-50 amendment. Granting a power to the House of Commons and not granting the same power to the Senate does not seem to me to change any of the powers of the Senate that are stipulated in the Constitution of Canada. Therefore, I do not think section 42 is applicable, and probably section 44 is not applicable either.

Senator Beaudoin: That means that if you treat the two Houses of Parliament differently, in your opinion, that is not big enough to say that it is an amendment that changes the powers of the Senate. I am inclined to think that if, at a given moment of our history, when the whole country may be at stake, you say directly that the two Houses are not equal, it is very important. The whole country may be indirectly destroyed because of that. You say no, it does come under section 44 and is a minor amendment.

besoin de ce type de modification, ce qui est draconien. Cela signifierait que l'article 44 est réservé à des modifications moins importantes que celles auxquelles s'applique l'article 42.

Cela pose problème pour moi. Lorsqu'on décide de la survie d'un pays, c'est évidemment une question de grande importance, et je suis enclin à dire que l'article 42 pourrait s'appliquer dans ce cas. Quant à vous, vous affirmez que c'est plutôt l'article 44 qui s'applique.

Nous sommes tous d'accord pour dire que le Parlement peut, unilatéralement et par une simple loi, réduire les pouvoirs du Sénat, ceux de l'exécutif ou ceux de la Chambre des communes. Je dois donc conclure qu'à votre avis, le projet de loi C-20 est de moindre importance, en ce qui concerne, en tout cas, le pouvoir du Sénat. À mon avis, cela va directement à l'encontre du renvoi sur le Sénat dont parlait le sénateur Grafstein.

Le pouvoir conféré par l'article 44 se fonde sur celui qui est conféré au paragraphe 91(1), qui a été abrogé et remplacé. En toute logique, cela illustre la très grande importance du projet de loi. Je suis bien prêt à dire qu'il avait été prévu que ce texte ne soit qu'une loi, et on peut bien invoquer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, mais si nous invoquons l'article 44, qui constitue une modification unilatérale, il est difficile de concilier cela avec les articles 44 et 42, à cause de l'importance du projet de loi C-20. Vous pouvez peut-être tenter de me convaincre que cela n'est pas très important et que cela peut relever de l'article 44, n'est-ce pas?

M. Hogg: Sénateur Beaudoin, dans ma déclaration, j'ai dit que le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement pouvait constituer l'autorité pour le projet de loi. Autrement dit, je n'ai pas affirmé que l'article 44 était l'autorité. Je n'ai fait que répondre à votre question.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

M. Hogg: Il me semble qu'en vertu du paragraphe 38(1), tout changement dans les pouvoirs du Sénat exigerait une modification de la Constitution, surtout s'il s'agit de modifier un des pouvoirs du Sénat stipulé actuellement dans la Constitution du Canada. Autrement dit, si l'on cherchait, par exemple, à retirer au Sénat le rôle qu'il a d'approuver les mesures législatives, rôle que lui confère actuellement la Constitution du Canada, il faudrait pour cela une modification en vertu de la formule 7-50, comme le prévoit actuellement l'article 42. Accorder certains pouvoirs à la Chambre des communes sans les accorder nécessairement au Sénat ne me semble pas à mon avis modifier en quoi que ce soit les pouvoirs du Sénat tels qu'ils sont prévus dans la Constitution du Canada. Par conséquent, je ne crois pas que l'article 42 s'applique, ni non plus l'article 44.

Le sénateur Beaudoin: Si je vous comprends bien, lorsque l'on ne traite pas sur un pied d'égalité les deux Chambres du Parlement, cela ne justifie pas, à votre avis, que l'on parle d'une modification aux pouvoirs du Sénat. Pour ma part, je suis plutôt enclin à dire que, dès lors que dans notre histoire, même si l'avenir de notre pays est en jeu, on persiste à dire que les deux Chambres ne sont pas sur un pied d'égalité, c'est au contraire très important. En effet, tout le pays pourrait être détruit indirectement à cause de cela. Mais vous, vous maintenez que cela relève de l'article 44 et que cela constitue une modification secondaire.

I have some difficulty with the distinction that is made here between a direct amendment under section 42, 7-50, and a minor amendment that is done only by a law. I agree that it may be done, but in my opinion, I do not think it was the intention of the constituent assembly at the time of the patriation of the Constitution to give such a power by a simple statute of the Parliament. I have some difficulty with that. Your conclusion is that it may be done even if the bill is very important, and even if it is an exceptional statute that is not treating the two Houses of our Parliament equally. I do not think the Fathers of Confederation had that in mind.

Mr. Hogg: I think it can be done because the powers that the Constitution of Canada does give to the Senate are not touched by this bill. It simply withholds from the Senate a new power that is granted to the House of Commons and that neither the Senate nor the House of Commons would have had, absent the bill.

Senator Beaudoin: It is quite a withholding.

Mr. Hogg: Yes, it is.

Senator Beaudoin: It is not little. You say it comes under section 44.

Mr. Hogg: No, I say it comes under peace, order and good government.

Senator Beaudoin: It is not even an amendment.

The Chairman: We have five senators on the list, and after that I am afraid we will have to stop questioning this very interesting witness because we have another interesting witness waiting.

Senator Bolduc: Professor Hogg, I am quoting the last paragraph of your presentation:

The role of the Senate in representing regions of Canada or linguistic minorities is not very important in dealing with such specific questions as whether the question is clear ...

Coming from the province of Quebec, being in the Senate, you tell me that it is not very important that we debate that as parliamentarians in the chamber? I have some difficulty with that, sir.

Mr. Hogg: The answer that I would give to that is that a clear question is very unlikely to say anything at all about the role of minorities. The protection of the role of minorities will be accomplished through the process of negotiation and amendment that would follow the referendum. In that process, the Senate would play its normal role, the provinces would play their roles, and minorities could be counted on to become effective and important players, as they did in the Meech Lake and Charlottetown amendments. I do not believe that the question of whether the question is clear is the point at which minorities need to be mobilized.

Senator Bolduc: In other words, we are just like a pressure group at that stage.

J'ai du mal à faire la distinction entre ce qui serait une modification directe selon l'article 42, selon la formule 7-50, et une modification secondaire au moyen d'une loi. Je veux bien que cela puisse se faire, mais à mon avis, l'assemblée constituante qui existait à l'époque du rapatriement de la Constitution n'avait nullement l'intention de permettre que des changements aussi importants que ceux-là soient rendus possibles par une simple loi du Parlement. J'ai du mal à accepter cela. Vous, de votre côté, vous concluez que tout cela est possible, même si le projet de loi est de la plus haute importance, et même s'il s'agit d'une mesure législative exceptionnelle qui ne traite pas équitablement les deux Chambres de notre Parlement. Je ne crois pas que c'était ce qu'avaient envisagé les Pères de la Confédération.

M. Hogg: Je crois que c'est possible, car les pouvoirs accordés par la Constitution au Sénat ne sont pas touchés par ce projet de loi-ci. Cela ne fait que refuser au Sénat un nouveau pouvoir accordé à la Chambre des communes, pouvoir qui n'aurait été accordé ni à la Chambre des communes ni au Sénat n'eût été ce projet de loi-ci.

Le sénateur Beaudoin: C'est tout un refus!

M. Hogg: En effet.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas rien. Vous dites que c'est l'article 44 qui s'applique.

M. Hogg: Non, je dis que c'est faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement qui s'applique.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est même pas une modification.

La présidente: J'ai cinq sénateurs d'inscrits sur la liste, après quoi nous devons mettre un terme à nos questions, puisque nous devons accueillir un autre témoin intéressant.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Hogg, vous dites, au dernier paragraphe de votre mémoire, ce qui suit:

Le rôle du Sénat, pour ce qui est de représenter les régions du Canada ou les minorités linguistiques n'est pas très important lorsqu'il s'agit de traiter de questions précises comme celle de savoir si la question est claire [...]

Vous êtes en train de me dire à moi, qui représente la province de Québec et qui siège au Sénat, qu'il n'est pas très important que nous en débattons à la Chambre haute, nous qui sommes des parlementaires? Cela m'embête beaucoup de vous entendre dire cela.

M. Hogg: Je vous répondrai qu'il est peu probable qu'une question claire mentionne quoi que ce soit sur le rôle des minorités. La protection des minorités se fera lors du processus de négociation et de modification qui suivrait un référendum. Lors de ce processus, le Sénat aurait à jouer normalement son rôle, tout comme les provinces, et on s'attendrait à ce que les minorités deviennent des intervenants actifs et importants, comme elles l'ont été lors des propositions de modifications de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlottetown. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de mobiliser les minorités pour déterminer si la question est claire ou pas.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, nous serons réduits au rôle d'un groupe de pression.

Mr. Hogg: Not at all. I simply say that the assessment of whether the question is clear or not is like a judicial decision, in a way. It is a simple application of a norm to a problem.

Senator Bolduc: A judicial decision taken by members of the House of Commons.

Mr. Hogg: It is not a judicial decision, but it is like that.

Senator Bolduc: The Supreme Court is acting like politicians when they decide that we have to negotiate.

Mr. Hogg: Perhaps.

Senator Bolduc: You will admit it is complicated for a layman.

Mr. Hogg: It is complicated for a lawyer.

Senator Murray: Dean Hogg, you said in reply to a question from one of our colleagues that a referendum in the seceding province was a precondition to negotiations on secession. I presume that is something you infer from the Supreme Court advisory opinion. It raises a question that is sometimes raised by Senator Joyal: Why not have a referendum in all the provinces whose people would possibly be losing the country they thought they had?

My second question has to do with this supposed legal obligation on all the parties to negotiate. As I read the advisory opinion, that obligation extends not just to a proposed secession but to any legitimate constitutional initiative from one of the parties. Since 1982, Quebec has refused to be party to any other constitutional amendments until such time as its political objections to the 1982 Constitution are resolved. Are you telling us that in the event of a legitimate initiative by one of the other parties we could oblige Quebec to come to the table? How is that legal obligation to be enforced?

Mr. Hogg: I have not made up my mind yet on the question of whether the obligation to negotiate extends to amendments other than amendments seeking secession. On the one hand, the logic of the obligation to negotiate would seem to say "Yes, it would apply to all amendments." On the other hand, secession is such an unusual and cataclysmic event that, perhaps, the reference should be read as simply addressing secession and not other kinds of amendments.

Senator Murray: I tend to think it is several pretty general statements they make on that point.

Mr. Hogg: You may well be right, senator. If you are right, I do not know how you bring to the table a province that is unwilling to go to the table. I cannot imagine a court issuing an injunction.

Senator Joyal: And the reverse, too.

Senator Gauthier: Dean Hogg, I understand your argument about the bicameral concept that we live here in Canada. I also know that in our rules, there is such a thing as a conference being

M. Hogg: Pas du tout. Tout ce que je dis, c'est que pour déterminer si la question est claire ou pas, c'est un peu comme dans une décision judiciaire. Il s'agit tout simplement d'appliquer une norme à un problème.

Le sénateur Bolduc: Une décision judiciaire prise par les membres de la Chambre des communes.

M. Hogg: Ce n'est pas une décision judiciaire, mais ça y ressemble.

Le sénateur Bolduc: La Cour suprême joue au politicien lorsqu'elle décide que nous devons négocier.

M. Hogg: Peut-être.

Le sénateur Bolduc: Vous admettez que c'est compliqué pour les profanes.

M. Hogg: C'est compliqué même pour les avocats.

Le sénateur Murray: Monsieur Hogg, vous avez répondu à l'un de nos collègues qu'un référendum dans la province qui veut faire sécession est la condition préalable aux négociations en vue de la sécession. J'imagine que c'est ce que vous avez conclu de l'avis consultatif de la Cour suprême. Cela m'oblige à poser la question qu'a déjà soulevée parfois le sénateur Joyal: pourquoi ne pas tenir de référendum dans toutes les provinces puisque tous les habitants de ces provinces pourraient perdre leur pays?

Ma deuxième question porte sur la prétendue obligation légale qu'ont toutes les parties de négocier. D'après la façon dont j'interprète l'avis consultatif, cette obligation s'étend non seulement à une proposition de sécession, mais aussi à toute initiative constitutionnelle légitime provenant de l'une des parties. Depuis 1982, le Québec refuse de prendre part à quelque négociation sur une modification constitutionnelle, tant que ses objections politiques à la Constitution de 1982 n'auront pas été résolues. Êtes-vous en train de nous dire qu'advenant une initiative légitime de la part de l'une des autres parties, nous pourrions obliger le Québec à s'asseoir à la table des négociations? Comment peut-on faire respecter cette obligation légale?

M. Hogg: Sur la question de savoir si l'obligation de négocier s'applique aux modifications autres que les modifications visant la sécession, je n'ai pas encore tiré de conclusions. D'une part, l'obligation de négocier pourrait s'appliquer en toute logique à toutes les modifications. D'autre part, la sécession est un événement à ce point inusité et bouleversant qu'on pourrait interpréter cette disposition comme s'appliquant qu'à la sécession et pas à d'autres types de modifications.

Le sénateur Murray: Ce sont, à mon avis, des déclarations relativement générales.

M. Hogg: Vous avez peut-être raison. Si c'est le cas, je ne sais pas comment on peut faire pour obliger une province récalcitrante à prendre part aux négociations. Je ne peux pas imaginer qu'un tribunal émettrait une injonction en ce sens.

Le sénateur Joyal: Ou l'inverse.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Hogg, je comprends ce que vous avez fait valoir au sujet du bicaméralisme qui existe au Canada. Je sais également que nos règles prévoient l'organisation

held between the Senate and the House of Commons to settle problems. I believe we have a serious problem here by excluding the Senate. What do you think of the situation in France, for example, which may have a constitutional conference if something happens? Both Houses there, the Senate and the legislative assembly, meet to discuss and vote upon any proposal put before them. The clarity of the question is the proposal here. Why does the Senate not have a say? You say it is not important — I say it is important. I am a senator and I like to be consulted. Why does the government not just call both Houses in and say, “We will discuss this and have a vote and then we will have a decision taken democratically, a vote that includes both Houses”? Do you not agree with that?

Mr. Hogg: I do not disagree with it. Obviously, that might be a way to solve the bicameral problem to which I alluded.

Senator Grafstein: Dean Hogg, you focused your attention on the first question, which is the question of a clear question. However, there are two questions. You seem to give equal weight to the treatment of both questions even though the second question, the question of the majority, could be very hotly debated and argued, in particular with respect to ensuring that in a clear majority the minorities are included. Would that not be a proper role for the bicameral system of our governance to be involved?

Mr. Hogg: I have never thought that there is anything improper in the Senate being involved in either issue. I am simply making two points. The first point I am making is that it is within the constitutional power of the Parliament of Canada to give the decision to the House of Commons alone. The second point I am making is that I can see that there is some awkwardness, although there may be some solutions to it, in giving the decision to a bicameral body with the possibility of getting two different answers from two different Houses of Parliament.

On the second point, that is a pure question of policy. I carry no more weight on that than anyone else. Indeed, on the constitutional issues, as several senators have pointed out, my weight is fairly light.

Senator Grafstein: What do you make of the argument, which has been presented to us by at least one witness, that under the Constitution there is an express means of dealing with provincial legislation that the federal government, the executive, feels is inimical to its interests? I refer to the disallowance power and the reservation power. I believe that you have concluded in your book as the courts have concluded: Having concluded that the power has lapsed, the court concluded that constitutional experts have considered that the power has lapsed. Thus, they have not come to that conclusion.

We have two express methodologies that have been weakened by disuse. A witness said to us that this is in fact a third, brand new and quite extraordinary method of constitutional amendment, that is, using one body, the House of Commons. In effect, it is a new and extraordinarily unusual measure using an extraordinary and unusual way to deal with a provincial piece of legislation,

de conférences réunissant le Sénat et la Chambre des communes dans le but de résoudre des problèmes. Or, l'exclusion du Sénat est très grave. Après tout, en France, par exemple, on peut organiser des conférences constitutionnelles. Là-bas, le Sénat et l'assemblée législative peuvent se réunir pour discuter et pour mettre aux voix toute proposition qui leur est soumise. Ici, la proposition, c'est la clarté de la question. Pourquoi le Sénat n'aurait-il pas voix au chapitre? Vous affirmez que ce n'est pas important qu'il ait voix au chapitre. Je dis, pour ma part, que c'est important: je suis sénateur et je veux être consulté. Pourquoi le gouvernement ne pourrait-il pas tout simplement convoquer les deux Chambres pour qu'elles en discutent et que les deux Chambres se prononcent au moyen d'un vote, ce qui aurait pour conséquence que la décision aura été prise démocratiquement. Vous êtes contre cette façon de faire?

M. Hogg: Je ne suis pas contre. Cela pourrait même être une façon de résoudre le problème de bicaméralisme dont j'ai parlé.

Le sénateur Grafstein: Monsieur Hogg, vous avez porté toute votre attention sur la première question, qui concerne la clarté. Toutefois, il y a deux questions en jeu. Vous semblez accorder autant de poids au traitement des deux questions, même si la deuxième, qui est celle de la majorité, pourrait faire l'objet d'un âpre débat et pourrait être contestée, puisqu'il s'agirait d'assurer que les minorités sont incluses dans une majorité claire. Est-ce que ce ne serait pas là le rôle le plus approprié à faire jouer à notre système bicaméral de gouvernement?

M. Hogg: Je n'ai jamais dit qu'il y avait quoi que ce soit d'inapproprié à faire intervenir le Sénat dans l'un ou l'autre des débats. Je fais simplement valoir deux choses. D'abord, la Constitution permet au Parlement du Canada d'octroyer à la seule Chambre des communes le pouvoir de décider. Deuxièmement, on peut imaginer que cela pourrait présenter un certain dilemme — quoique non insoluble — si, en permettant aux deux Chambres de se prononcer, on obtenait deux réponses différentes.

Pour ce qui est de ma deuxième observation, c'est purement une question de politique. Et mon opinion n'a pas plus de poids que celle de n'importe qui d'autre. D'ailleurs, comme l'ont déjà souligné plusieurs sénateurs, mon opinion sur les questions constitutionnelles ne pèse pas lourd dans la balance.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'argument suivant, qui nous a déjà été exposé par au moins un témoin, à savoir que la Constitution prévoit de façon expresse les moyens que peut prendre le gouvernement fédéral, c'est-à-dire l'exécutif, pour transiger avec une assemblée législative provinciale qui n'aurait pas à cœur les intérêts du gouvernement fédéral. Je parle ici du pouvoir de rejet et du pouvoir de réserve. Dans votre livre, je crois que vous avez opté pour la même conclusion que les tribunaux: de l'avis de ces derniers, les constitutionnalistes estiment que ce pouvoir est caduque.

Il existe deux méthodologies spécifiques qui ont été affaiblies par le fait qu'elles sont tombées en désuétude. Un témoin nous a même expliqué qu'il existait en fait une troisième méthode pour apporter une modification à la Constitution, qui était tout à fait nouvelle et même révolutionnaire, puisqu'elle ne faisait appel qu'à une seule des deux instances, la Chambre des communes. Il

concluding that that would be, in pith and substance, an amendment to the Constitution as opposed to a simple legislative act.

Mr. Hogg: I agree that it is a very unusual measure. I agree that it is an unusual way of dealing with a piece of provincial legislation. However, I think the Government of Canada was faced with the question of how to define the political actors and who would determine whether a question was clear or not. What they are proposing, and what the Senate will have to agree to if the bill is ever to become law, is that the primary political actor would be the House of Commons. Yes, I think that is unusual; but it is a very unusual problem that the Government of Canada and now the Parliament of Canada have to solve.

Senator Grafstein: You do not think in coloration, in sort of pith and substance, it is, as one learned former justice said to me, "It smells more of constitutional amendment than a legislative delegation."

Mr. Hogg: No, I do not agree with that.

Senator Grafstein: Fair enough.

Senator Joyal: You conclude your presentation on page 3 by stating:

...the Senate will play its normal role in the amending process, at least seven of the provincial legislative assemblies will also have to approve the outcome...

Why did not you refer to Bill C-110 in your presentation? It, too, is an important legal element to the expression of consent from the provinces. You referred to the provinces of British Columbia and Alberta with their specific provincial legislation requiring them to do a certain number of things before acquiescing to a change. Why did you omit Bill C-110? Was that an oversight or is it because you feel that by that time the bill will have been repealed and the Government of Canada would not have to take it into account?

Mr. Hogg: No. I assumed that Bill C-110 would also have to be satisfied. I did not express that. It did not seem to be particularly relevant, although it, perhaps, strengthens the force of the point that I make there because it does provide more of a regional guarantee to the process.

Senator Joyal: Could Bill C-110 have been an additional element in your presentation?

Mr. Hogg: Yes.

Senator Joyal: We have been told that in any decision of a court there are a *stare decisis* and an *obiter dictum*. That is normally what is said by legal authors and observers of judgments. In the weeks to come, could you let this committee know what, in your opinion, are the *stare decisis* of the ruling on the secession reference and the *obiter* aspects of it?

s'agit, effectivement, d'une nouvelle mesure inhabituelle et exceptionnelle qui utilise des moyens inhabituels et exceptionnels pour s'occuper d'une loi provinciale. Le témoin concluait que cela pourrait équivaloir à une modification de la Constitution plutôt qu'à une simple mesure législative.

M. Hogg: Je conviens avec vous qu'il s'agit d'une mesure fort inhabituelle. Je conviens aussi qu'il s'agit d'une méthode inhabituelle pour s'occuper d'une loi provinciale. Toutefois, le gouvernement du Canada est obligé de se demander comment il va définir les acteurs politiques et qui devra déterminer si la question est claire ou pas. Ce que le gouvernement propose, et ce que le Sénat devrait accepter si jamais le projet de loi est adopté, c'est que le principal acteur politique, ce sera la Chambre des communes. Je conviens avec vous que tout cela est très inusité; mais il faut aussi reconnaître que c'est un problème extrêmement inusité que le gouvernement du Canada et aujourd'hui le Parlement ont à résoudre.

Le sénateur Grafstein: Ne croyez-vous pas que, comme l'expliquait un éminent ex-juge, cela tient plus de la modification constitutionnelle que d'une délégation législative?

M. Hogg: Non, je ne suis pas d'accord.

Le sénateur Grafstein: Je vois.

Le sénateur Joyal: À la page 3 de votre texte, vous concluez avec ceci:

[...] le Sénat jouera son rôle habituel dans le processus de modification, et au moins sept assemblées législatives provinciales auront aussi à approuver le résultat [...]

Pourquoi n'avez-vous pas mentionné le projet de loi C-110 dans votre exposé? Ce projet de loi-là constitue, lui aussi, un élément juridique important du consentement que pourraient exprimer les provinces. Vous avez expliqué que la Colombie-Britannique et l'Alberta ont des lois particulières qui les obligent à faire un certain nombre de choses avant d'acquiescer à un changement. Pourquoi ne pas avoir mentionné le projet de loi C-110? Est-ce un oubli, ou est-ce parce que vous avez l'impression que, le moment venu, le projet de loi aura été abrogé et le gouvernement du Canada n'aura plus à en tenir compte?

M. Hogg: Non. J'ai tenu pour acquis qu'il faudrait aussi tenir compte du projet de loi C-110. Toutefois, je n'ai pas jugé que le projet de loi était à ce point pertinent, même s'il peut peut-être étayer mon argument, puisqu'il prévoit une plus grande présence régionale dans toute la démarche.

Le sénateur Joyal: Auriez-vous pu ajouter le projet de loi C-110 à votre exposé?

M. Hogg: Oui.

Le sénateur Joyal: On nous a dit que, peu importe le jugement d'un tribunal, il doit y avoir un *stare decisis* et un *obiter dictum*. C'est en tout cas ce que disent ceux qui écrivent des textes juridiques et qui observent les jugements. Dans les prochaines semaines, pourriez-vous faire parvenir au comité ce qui vous semble être, à votre avis, les *stare decisis* du renvoi sur la sécession ainsi que les opinions incidentes qui y sont afférentes?

Mr. Hogg: No, because I believe that all of the points that are relevant to this legislation are clearly part of the *ratio decidendi* of the Supreme Court of Canada.

The Chairman: Thank you very much, Dean Hogg, on behalf of the committee as well as visiting senators. This has been an extremely enlightening session. We are grateful to you for taking the time to come here. We know that this was not easy for you.

[Translation]

The Chair: Our next witness, Professor Guy Lachapelle, is a professor of political science at Concordia University, in Montreal. Welcome to the Senate. We are eager to hear your presentation.

Mr. Lachapelle, Professor, Faculty of Political Science, Concordia University: Thank you for inviting me to share my thoughts on the impact of Bill C-20. I will repeat some of the arguments I made to the House of Commons' Legislative Committee on February 21 of this year. The presentation made by the Honourable Stéphane Dion to your Committee and the relevance of your questions have confirmed many of my apprehensions. Bill C-20 is an attack on democratic freedoms and values of Canadians and Quebecers. It is also a denial of the constitutional principles that guided the birth of Canada and the relations between Quebec, the federal government and the provinces of Canada.

The federal government is involving the courts in what is an eminently political process. It is making a strategic reading of the *Supreme Court's ruling on the Quebec Secession Reference*, and it is making no commitment whatsoever to complying with the opinion of the Supreme Court. It is getting bogged down in secondary considerations regarding an extremely legalistic approach. The political ethics underlying the federal government's approach at the moment are clearly inspired by a protective mentality. I agree with Senator Joyal in saying that Bill C-20 is a partial, restrictive reading of the reference. It legitimizes the plans of the sovereignists and recognizes that Canada is divisible, but not Quebec.

Following the 1995 referendum, the Prime Minister of Canada said on CBC, on *The National*, that he intended to use section 91 to refer to Senator Beaudoin's questions on the Constitution, to pass laws for the peace, order and good government of Canada, in order to determine the question in the next Quebec referendum. Bill C-20 seems to be his attempt to do this, and may even be the first step toward other legalistic actions.

What is more, this so-called "clarity" bill states that the House of Commons is responsible for ruling on the clarity of the question and the majority obtained in the referendum before determining whether the Government of Canada is obliged to enter into negotiations on possible secession. In other words, the federal government has decided to deny the legitimacy of Quebec's National Assembly and the Senate. Elections and referendums held in the provinces do not come under its authority. In our view,

M. Hogg: Non, car je crois que tout ce qui est pertinent à cette mesure législative fait clairement partie du *ratio decidendi* de la Cour suprême du Canada.

La présidente: Monsieur Hogg, je vous remercie au nom des membres du comité et des sénateurs qui se sont joints à nous. Votre témoignage nous a particulièrement éclairés, et nous vous sommes reconnaissants d'avoir pris le temps voulu pour comparaître. Nous savons que votre horaire est très chargé.

[Français]

La présidente: Notre prochain témoin, le professeur Guy Lachapelle, est professeur titulaire de la faculté des sciences politiques, à l'Université Concordia, à Montréal. Bienvenue au Sénat. Nous écoutons votre présentation.

M. Lachapelle, professeur, faculté des sciences politiques, Université Concordia: Je vous remercie de m'avoir invité à partager avec vous mes réflexions sur l'impact du projet de loi C-20. Je reprendrai certains des arguments que j'ai présentés au comité législatif de la Chambre des communes, le 21 février dernier. La présentation de l'honorable Stéphane Dion devant votre comité et la pertinence de vos questions ont confirmé bon nombre de mes appréhensions. Le projet de loi C-20 est une atteinte aux libertés et valeurs démocratiques des Canadiens et des Québécois. Il constitue également une négation des principes constitutionnels qui ont guidé à la naissance du Canada et aux relations entre le Québec, le gouvernement fédéral et les provinces canadiennes.

Le gouvernement fédéral judiciarise un processus éminemment politique. Il fait une lecture stratégique du jugement de la Cour suprême du Canada sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* et il ne s'engage nullement à respecter l'avis de la Cour suprême. Il s'enlise dans des considérations secondaires sur un légalisme outrancier. La morale politique qui guide actuellement l'État fédéral s'inspire clairement d'un esprit tuteur. Je suis d'accord avec le sénateur Joyal pour affirmer que le projet de loi C-20 fait une lecture partielle et limitative du renvoi. Il légitimise le projet souverainiste et reconnaît que le Canada est divisible mais pas le Québec.

Au lendemain du référendum de 1995, le premier ministre du Canada affirmait sur les ondes de la CBC, dans le cadre de l'émission *The National*, qu'il avait l'intention d'utiliser l'article 91 pour faire référence aux questions du sénateur Beaudoin sur la Constitution, pour faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada, afin de déterminer la question lors du prochain référendum au Québec. Le projet de loi C-20 semble bien être sa réponse et peut-être même une première étape vers d'autres actions legalistes.

Plus encore, ce projet de loi dit «de la clarté» affirme que la Chambre des communes a la responsabilité de se prononcer sur la clarté d'une question et d'une majorité référendaires avant de déterminer si le gouvernement du Canada a l'obligation d'entreprendre la négociation d'une éventuelle sécession. En d'autres mots, le gouvernement fédéral a décidé de nier la légitimité de l'Assemblée nationale du Québec et du Sénat. Les élections et les référendums dans les provinces ne relèvent pas de

Bill C-20 is unconstitutional, not to mention that it works toward the domination of an executive type of federalism.

In brief, the federal government is trying to set out a number of criteria that will be in place once the Quebec National Assembly has decided that it is time to ask the referendum question. These three criteria are: that the question in the next Quebec referendum must be clear in the view of the federal government, that is deal with secession only; that the majority must be clear; and that a question that refers to “association” or to “partnership” offer with the rest of Canada could not lead to negotiations.

Why does the bill limit itself to the wording of the question and the required majority, when other issues are just as important? The financing of umbrella committees, the role of television and airtime, government activities and compulsory voting are as much aspects in which the federal government might have expressed its opinion.

The purpose of Bill C-20 is primarily political, to dissuade many Quebecers from voting for independence. We will be trying today to better understand what the idea of a clear question and clear majority mean in a practical rather than theoretical sense.

We also question the logic of Bill C-20. Why can Quebecers not propose a partnership? Nowhere did the Supreme Court of Canada reference mention that the Government of Quebec could not consult its citizens throughout the negotiation process. In any case, that ruling was only an opinion; it was not mandatory, as Mr. Justice Antonio Lamer has pointed out. So why legislate when it is not necessary?

To begin, what is a clear question. Bill C-20 is relatively silent and deceptive on that point. According to Bill C-20, the House of Commons, not the Senate, will determine whether the question allows Quebecers to clearly express their intention to no longer be part of Canada and to become an independent State. The question of the next referendum could not be about a mandate to negotiate nor on an offer of partnership combined with, in particular, a political and economic agreement. In those two situations, according to Bill C-20 there would be no clear expression of will.

However, if Quebecers express a clear will to make a partnership offer to Canada before declaring independence, the bill cannot prevent them from doing so, unless the federal government decides, as it did in 1995, to state that it has no intention to negotiate. It is worth pointing out that recent opinion polls in Quebec show that Quebecers increasingly believe that a political agreement is not viable, but that an economic agreement is desirable. Bill C-20 is a roundabout way for the federal government to try to get out of its obligation to negotiate.

son autorité. À notre avis, le projet de loi C-20 est anticonstitutionnel, sans mentionner qu’il milite pour la dominance d’un fédéralisme de type exécutif.

Sommairement, le gouvernement fédéral cherche à édicter certains critères qui seront en vigueur après que l’Assemblée nationale du Québec aura décidé qu’il est temps de poser la question référendaire. Ces trois critères sont: que la question du prochain référendum au Québec devra être claire pour le gouvernement fédéral, c’est-à-dire porter uniquement sur la sécession; que la majorité devra être claire; qu’une question qui ferait référence à des notions d’association ou d’offre de partenariat avec le Canada ne pourrait mener à une négociation.

Pourquoi le projet de loi se limite-t-il à la formulation de la question et de la majorité requise, alors que d’autres enjeux sont aussi importants? Le financement des comités parapluies, le rôle de la télévision et le temps d’antenne, les activités gouvernementales ou le vote obligatoire sont autant de sujets sur lesquels le gouvernement fédéral aurait pu faire connaître son opinion.

Le projet de loi C-20 a surtout une visée politique, soit de dissuader bon nombre de Québécois de voter en faveur de l’indépendance. Nous chercherons aujourd’hui à mieux comprendre ce que les concepts de question claire et de majorité claire signifient de manière pratique et non théorique.

Nous remettons aussi en question la logique du projet de loi C-20. Pourquoi les Québécois ne pourraient-ils pas proposer une offre de partenariat? À ce propos, le renvoi de la Cour suprême du Canada ne mentionnait nullement que le gouvernement du Québec ne pouvait pas consulter sa population au cours des étapes de la négociation. De toute manière, ce jugement n’était qu’une opinion et non un jugement exécutoire, comme l’a bien rappelé le juge Antonio Lamer. Donc, pourquoi légiférer lorsqu’il n’y a pas nécessité?

D’abord, qu’est-ce que qu’une question claire? Le projet de loi C-20 est relativement muet et décevant à ce propos. Selon le projet de loi C-20, la Chambre des communes, pas le Sénat, déterminera si la question permettra au peuple québécois d’exprimer clairement son intention de ne plus faire partie du Canada, et de devenir un État indépendant. La question du prochain référendum ne pourrait porter ni sur un mandat de négocier, ni sur une offre de partenariat, et, en particulier, sur un accord politique et économique. Dans ces deux situations, il y aura absence, selon le projet de loi C-20, d’expression claire de volonté.

Cependant, si les Québécois expriment une volonté claire de faire une offre de partenariat au Canada avant la déclaration d’indépendance, le projet de loi ne peut pas les en empêcher, à moins que le gouvernement fédéral décide, comme en 1995, de soutenir qu’il n’a pas l’intention de négocier. Il faut mentionner que les enquêtes d’opinion récentes au Québec démontrent que les Québécois pensent de plus en plus qu’une entente politique n’est pas viable, et qu’un accord économique est souhaitable. Le projet de loi C-20 est un moyen détourné par lequel le gouvernement fédéral cherche à se soustraire à son obligation de négocier.

Historically, the federal government has never been able to define a clear question. When Newfoundland wanted to enter the Canadian Confederation, the High Commissioner for Canada said the question was ambiguous and equivocal, because it did not mention the conditions of union offered by Canada. The High Commissioner for Canada was concerned about the unfolding of the referendum campaign, because, in his opinion, and I quote:

Confederation was entering into the fight with a great disadvantage and, even if it won with a majority of votes, the basis of the union would probably have to be re-examined.

What is interesting here is that it is important for citizens to know what the basis of their future union or partnership will be before a referendum. Voters want to know on what basis, the negotiations will be held, in the case of a union as well as that of a secession. The right to information is also a fundamental principle.

We believe that the federal government is in error when it states that, in order for negotiations about secession to take place, a clear question on secession is required. Even with an ambiguous question, according to the political actors of the moment, which did not explain the terms of the union, Newfoundland became a Canadian province. According to the criteria set out in Bill C-20, we could say today that Newfoundland's entry into Confederation was done in an ambiguous manner.

There are many ways to hold a referendum. Bill C-20 gives no clear rule on this. Would it be possible, under Bill C-20, for the Quebec government to hold a referendum at the same time as an election? Would the following question be clear enough: "Do you want Quebec to become a sovereign country?" Could the Quebec government ask a two-part question, one on the offer of partnership and the other on independence? Could it offer, as was the case in the Newfoundland referendum, two options: independence or renewed federalism?

For political scientists, such a discussion is very trite since in reality it has been shown that the question has very little impact on the results of a referendum. The whole clarity debate is not a legal issue but a question of referendum or electoral strategy. The only concern of the lawmakers should be to ensure that the referendum campaign be an opportunity for debate where real issues are laid out. But this is more a function of the political actors involved. Nothing prevented the Canadian government to dismiss the 1948 referendum process in Newfoundland as those in Quebec in 1980 and 1995.

If the 1980 and 1995 questions were not clear, then what can we say about the many Quebec voters who said No in the belief that both times they were voting for a renewed and decentralized federalism? Were they duped by the referendum question or by the promises of politicians? If Quebec has been excluded from the Canadian federation in 1982, it is certainly not because of the 1980 question. Furthermore, the legitimacy of the repatriation

Historiquement, le gouvernement fédéral n'a jamais pu dire ce qu'était une question claire. Lorsque Terre-Neuve a voulu entrer dans la Confédération canadienne, le Haut Commissaire du Canada avait qualifié la question d'ambiguë et d'équivoque, car elle ne faisait pas mention des conditions d'union qu'offrait le Canada. Le Haut Commissaire du Canada était inquiet quant au déroulement de la campagne référendaire, car selon lui, et je cite:

La Confédération entrait dans la lutte fort désavantagée et, que même si elle devait l'emporter avec la majorité des voix, il faudrait tout probablement réexaminer les bases de l'union.

Ce qui est intéressant dans ces propos est qu'il importe que les citoyens sachent qu'elles seront les bases de leur future union ou partenariat avant un référendum. L'électeur veut savoir sur quelles assises se fera la négociation, aussi bien dans un cas d'union que de sécession. Le droit à l'information est aussi un principe fondamental.

Nous pensons que le gouvernement fédéral erre lorsqu'il affirme que, pour mener à la négociation d'une sécession, il faut une question claire sur la sécession. Même avec une question ambiguë, selon les acteurs politiques du moment, qui n'expliquaient pas les termes de l'union, Terre-Neuve est devenue une province canadienne. Suivant les critères établis par le projet de loi C-20, nous pourrions affirmer aujourd'hui que l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération s'est réalisée de manière ambiguë.

Il y a bien des façons de tenir un référendum. Le projet de loi C-20 n'offre à ce chapitre aucune règle claire. Est-ce qu'il serait possible, en vertu du projet de loi C-20, que le gouvernement du Québec puisse tenir un référendum en même temps qu'une élection? Est-ce que la question suivante serait assez claire: «Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain?» Le gouvernement du Québec peut-il poser une question à deux volets, l'une portant sur l'offre de partenariat et l'autre sur l'indépendance? Peut-il offrir, comme au référendum de Terre-Neuve, deux options: l'indépendance, ou le fédéralisme renouvelé?

Pour les politologues, une telle discussion demeure fort banale puisque dans les faits, il a été démontré que la question n'a que peu d'influence sur les résultats d'un référendum. Tout le débat sur la clarté n'est pas une question juridique mais une question de stratégie électorale ou référendaire. Le seul élément qui devrait guider le législateur est de s'assurer que la campagne référendaire soit une occasion de débat où les véritables enjeux sont étalés. Mais cela relève davantage des acteurs politiques. Rien n'a empêché le gouvernement canadien de dénoncer à loisir autant la conduite du référendum de 1948 à Terre-Neuve que de ceux du Québec en 1980 et 1995.

Si les questions de 1980 et 1995 n'étaient pas claires, que dire alors des nombreux électeurs québécois qui ont voté Non, pensant qu'ils votaient à chacun de ces référendums pour un fédéralisme renouvelé qui serait décentralisé? Ont-ils été floués par la question référendaire, ou par les promesses des acteurs politiques? Si le Québec a été exclu de la fédération canadienne en 1982, ce n'est certes pas à cause de la question de 1980. La légitimité du

process was questioned by Mr. Justice Antonio Lamer, who felt that Canadians should have been consulted in a referendum.

Turning to the clear majority, Bill C-20 leaves us with great expectations. It says that when considering whether there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of a province that the province cease to be part of Canada, the House of Commons shall take into account three factors: the size of the majority, the percentage of eligible voters and any other matters or circumstances it considers to be relevant.

In many respects, Bill C-20 is reminiscent of the April 1990 legislation of President Gorbatchev, the purpose of which was to dissuade the Baltic people from seceding. He had changed the rule of simple majority in cases of secession in favour of a two-thirds majority rule.

These new rules fly in the face of universally established principles. The federal government seems to agree with the concept of using of the absolute majority of registered voters on the electoral list as the baseline rather than an absolute majority. In the case of the 1995 referendum, this means that the required majority for a Yes vote would have been 54.5 per cent, given a turnout rate of 94 per cent. If this is so, why not state it clearly? The federal government has been actively involved in the 1980 and 1995 Quebec referendum, and never questioned the outcome of these two democratic exercises.

The case of Newfoundland in 1948 is also a recognition of this principle. On July 22, 1948, 52.34 per cent of Newfoundlanders opted for Confederation. A number of ridings voted for responsible government, that is against Newfoundland coming into Confederation. At the time, opinions were divided on what constituted a small sufficient majority. But the British government stated clearly:

...it would feel bound by any majority vote in favour of Confederation and it would take all necessary steps to proceed with the union.

For the British government, this was not an exacting process.

In addition, the British Parliament had left the Government of Canada with the full responsibility of determining what would be an acceptable majority for Newfoundland to enter Confederation. On July 19th, Prime Minister W.L. Mackenzie King consulted Louis St. Laurent, who said:

I agree that unless there is more than a narrow majority, Canada should not accept the province into Confederation. I said it was necessary to wait and see what would happen if the majority was narrow.

Even if many Newfoundlanders were deeply disappointed by the results, especially the Responsible Government League, the Canadian government nevertheless decided to:

rapatriement a d'ailleurs été mise en cause par le juge Antonio Lamer, qui aurait aimé que les citoyens se prononcent par voie référendaire.

Concernant une majorité claire, le projet de loi C-20 nous laisse dans la plus grande expectative. Il affirme qu'en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle veut cesser de faire partie du Canada, la Chambre des communes prendra en considération trois facteurs: l'importance de la majorité, le pourcentage des électeurs admissibles, et tous autres facteurs et circonstances qu'elle estime pertinents.

Le projet de loi C-20 ressemble ici, à bien des égards, à la loi d'avril 1990, du président Gorbatchev, dont l'objectif était de dissuader les peuples baltes de faire sécession. Il avait modifié la règle de la majorité simple pour les cas de sécession en faveur de la règle des deux tiers.

Ces nouvelles règles vont à l'encontre des principes universellement établis. Le gouvernement fédéral semble d'accord avec l'idée de prendre comme assise la majorité absolue des électeurs inscrits sur la liste électorale plutôt que la majorité absolue. Dans le cas du référendum de 1995, cela signifie que la majorité requise pour le Oui aurait été de 54,5 p. 100, compte tenu du taux de participation de 94 p. 100. Si tel est le cas, pourquoi ne pas l'indiquer clairement? Le gouvernement fédéral a pourtant participé activement aux référendums québécois de 1980 et de 1995, sans jamais remettre en cause les résultats de ces deux exercices démocratiques.

L'exemple de Terre-Neuve en 1948 s'inscrit également dans la reconnaissance de ce principe. Le 22 juillet 1948, les Terre-Neuviens choisirent à 52,34 p. 100 la Confédération. Quelques comtés votèrent en faveur du gouvernement responsable, contre l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération. À l'époque, les opinions étaient fort partagées quant à la définition d'une petite majorité suffisante. Mais le gouvernement britannique affirma clairement:

[...] qu'il se sentirait lié par tout vote majoritaire en faveur de la Confédération, et qu'il serait prêt à prendre les mesures nécessaires pour réaliser l'union.

Il ne s'agissait pas pour le gouvernement britannique d'un processus ardu.

Le parlement britannique avait d'ailleurs laissé au gouvernement du Canada l'entière responsabilité de décider ce qui devrait être une majorité acceptable pour que Terre-Neuve puisse entrer dans la Confédération. Le 19 juillet, le premier ministre du Canada, W.L. Mackenzie King consulta Louis St. Laurent qui déclara:

Je suis d'accord qu'à moins d'obtenir plus qu'une faible majorité, le Canada ne devrait pas accepter la province dans la Confédération. J'ai dit qu'il était nécessaire d'attendre et de voir ce qui se passerait si la majorité était faible.

Même si plusieurs Terre-Neuviens furent particulièrement déçus du résultat, en particulier la Responsible Government League, le gouvernement canadien décida malgré tout de:

...consider the majority sufficiently large (sic) to justify taking the required steps to obtain the assent of Parliament and the Senate to the admission of Newfoundland into Confederation...

...even if we can confirm that many Newfoundlanders wanted to remain Newfoundlanders. Afterwards, there were negotiations to finalize the last conditions regarding the union. On March 31, 1949, Newfoundland officially became part of the Confederation.

Since 1995, a quick opinion survey shows that many politicians and intellectuals in Canada and Quebec favour the 50 per cent plus one rule on the basis that equal voting is a basic democratic principle. I quote former Prime Minister Pierre Elliott Trudeau, who wrote:

Democracy truly proves its faith in man by letting itself be guided by the 50 per cent plus one rule. Because if all men are equal, and if each one is the seat of pre-eminent dignity, it follows inevitably that the well-being of 51 people is more important than that of 49; it is therefore normal that *ceteris paribus*, and given the impregnable rights of the minority, decisions wanted by the 51 be upheld.

Several jurists and political scientists have also expressed the opinion that by using the expression "clear majority," the Supreme Court of Canada did not necessarily mean "qualified majority." Professor Henri Brun is of the opinion that the Supreme Court was not talking about a qualitative majority established in terms of how the referendum unfolds. However, it is important to remember that no occidental democracy by that name foresees a qualified majority for a referendum. The rule of fair play is also a basic rule of any democratic exercise; to question it is to undermine a society. This principle should in fact be inscribed in Bill C-20. The federal government should also confirm that it plans to respect the laws and rules of the Loi québécoise sur les consultations populaires.

The requirement to negotiate was at the heart of the referendum discussions in 1995 and it is the sovereigntists who had an open hand because they believed and still believe that they have moral and political obligations towards Canada after independence. It was the federal government that stated at the time that it would refuse to negotiate regardless of the outcome of the referendum. Certainly no clause of Part V of the Constitution Act, 1982, foresaw such a situation, which obviously raises the issue of the indivisibility of Canada. All we can say is that beyond the law, there is a fundamental principle: that of justice between peoples.

As clause 55 of the United Nations Charter states — and the Liberal constitutional critic, Mr. Pelletier, referred to it recently — it is up to all peoples to take all necessary steps:

...with a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly

[...] considérer la majorité comme *suffisamment grande* (sic) pour justifier l'adoption des mesures requises pour obtenir l'assentiment du Parlement et du Sénat à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération [...]

[...] même si on peut affirmer que plusieurs Terre-Neuviens voulaient demeurer Terre-Neuviens. On entreprit par la suite de négocier les conditions finales de l'union. Le 31 mars 1949, Terre-Neuve entra officiellement dans la Confédération.

Depuis 1995, une analyse rapide des opinions indique d'ailleurs que de nombreux politiciens et intellectuels, tant au Canada qu'au Québec, favorisent la règle du 50 p. 100 plus un vote, considérant que l'égalité du droit de vote est un principe démocratique fondamental. Je cite l'ancien premier ministre du Canada, Pierre Elliott Trudeau, qui écrivait:

La démocratie prouve vraiment sa foi dans l'homme en se laissant ainsi guider par la règle du 50 p. 100. Car si tous les hommes sont égaux et si chacun est le siège d'une dignité suréminente, il suit inévitablement que le bonheur de 51 personnes est plus important que celui de 49 : il est donc normal que *ceteris paribus* et compte tenu des droits inviolables de la minorité, les décisions voulues par les 51 l'emportent.

Plusieurs juristes et politicologues ont d'ailleurs suggéré qu'en utilisant l'expression «majorité claire», la Cour suprême du Canada n'a pas nécessairement voulu dire «majorité qualifiée». Le professeur Henri Brun est d'opinion que la Cour suprême ne parlait que d'une majorité qualitative, établie en fonction du déroulement du référendum. Mais il est important de retenir qu'aucune démocratie occidentale ne prévoit une majorité qualifiée lors d'un référendum. La règle du «fair-play» constitue aussi une règle fondamentale à tout exercice démocratique; la remettre en cause, c'est miner les fondements d'une société. Ce principe du «fair-play» devrait d'ailleurs être inscrit dans le projet de loi C-20. Le gouvernement fédéral devrait également affirmer qu'il entend respecter les lois et les règles de la Loi québécoise sur les consultations populaires.

L'obligation de négocier fut au cœur du discours référendaire de 1995 et ce sont les souverainistes qui ont eu la main tendue, car ils estimaient, et ils estiment encore, qu'ils auront certaines obligations morales et politiques envers le Canada au lendemain de l'indépendance. C'est le gouvernement fédéral qui affirmait à l'époque qu'il refuserait de négocier, quel que soit le résultat du référendum. Certes, aucune disposition de la Partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 ne prévoit une telle situation, ce qui pose évidemment la question de l'indivisibilité du Canada. Tout ce qu'on peut affirmer, c'est qu'au-delà du droit, il existe un principe fondamental: celui de la justice entre les peuples.

Comme l'indique l'article 55 de la Charte des Nations Unies, — et le critique libéral en matière constitutionnelle, M. Pelletier, y faisait référence récemment — il appartient à tous les peuples de prendre des dispositions:

[...] en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations

relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples...

This declaration is also in the Declaration on Friendly Relations of 1970, which clearly states that the first condition for applying for the right to self-determination is the recognition of a people. Everyone agrees that Quebecers are legally internationally recognized as a people.

Obviously, the Canadian government denies the existence of the Quebec people. However, Lester B. Pearson had understood that Quebec was a nation within a nation. However, Quebecers, to use the expression of John Rawls, have demonstrated on more than one occasion that they belong to a community of "respectable people," in other words a peaceful people, non expansionist, and whose system of justice, based on civil law, has all the legitimacy required to apply the laws. The Quebec people are free and independent. They have the freedom to choose their future and Canada has the obligation to respect that choice. Quebec and Canada are equal partners that can settle their differences through cooperation agreements. We have had the opportunity to demonstrate that certain political, economic and social conditions are necessary for this new Quebec-Canada partnership to succeed.

The government of Canada has chosen another road for itself. That of challenging before the Supreme Court the legality of an eventual unilateral declaration of independence and to propose Bill C-20. If the YES vote had won in the October 1995 referendum, the Premier Minister of Quebec, Jacques Parizeau, would have told the sovereigntist forces on the night of the victory that the transition would be made without disrupting the services to citizens and in a manner that would not create a judicial void. Those two very responsible objectives are without a doubt major challenges for all Quebec and Canadian democrats who want to ensure, after a majority vote in favour of sovereignty for Quebec, that the transition can be as harmonious as possible. The bill on sovereignty in fact foresaw a negotiation period that could last no more than a year; in case of failure, Quebec believed it could declare its independence.

In fact, according to such a hypothesis, Canada and Quebec will then go through a period of reconstituting their states; Canada will have to eliminate all elements in its constitution related to Quebec and the Quebec government will have to write its constitution for the new State of Quebec. Some of the questions you asked of the Honourable Stéphane Dion on constitutional amending formulas and mechanisms and on section 46 of the Constitution were quite relevant. Between the legitimacy and the legality of any democratic process, certain principles must prevail. Right is not above societies; it can only legitimize an effective political reality. It must take note of the specifics of all societies that are in a situation of decolonization, modernization or reconstitution. The Supreme Court obviously did not define who would be the political actors, and we believe that the Senate should be

pacifiques et amicales fondées sur le respect des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes [...]

Cette déclaration se retrouve également dans la Déclaration sur les relations amicales de 1970 qui stipule clairement que la première condition d'application du droit à l'autodétermination est la reconnaissance d'un peuple. De l'avis de tous, les Québécois forment un peuple sur le plan juridique international.

Évidemment, le gouvernement canadien nie l'existence du peuple québécois. Pourtant, Lester B. Pearson avait compris que le Québec constituait une nation à l'intérieur d'une nation, «a nation within a nation». Pour reprendre l'expression de John Rawls, les Québécois ont démontré à plus d'une occasion qu'ils appartiennent à la communauté des «peuples respectables», c'est-à-dire un peuple pacifique, non expansionniste et dont le système de justice, basé sur le droit civil, jouit de toute la légitimité nécessaire pour faire appliquer les lois. Le peuple québécois possède la liberté de choisir son avenir et le Canada a le devoir de respecter ses choix. Le Québec et le Canada sont des partenaires égaux pouvant régler leurs différends par la mise en place d'accords de coopération. Nous avons eu l'occasion de démontrer ailleurs que certaines conditions d'ordre politique, économique et social sont nécessaires à la réussite de ce nouveau partenariat Québec-Canada.

Le gouvernement du Canada a choisi, pour sa part, une autre voie, celle de contester devant la Cour suprême du Canada la légalité d'une éventuelle déclaration unilatérale d'indépendance, et de proposer le projet de loi C-20. Si le Oui l'avait emporté lors du référendum d'octobre 1995, le premier ministre du Québec, Jacques Parizeau, aurait affirmé au soir de la victoire des forces souverainistes de sorte que la transition se serait effectuée «...sans perturber les services aux citoyens», et de manière telle qu'il n'y aurait pas eu de vide juridique. Ces deux objectifs fort respectables constituent sans nul doute des défis de taille pour tous les démocrates Québécois et Canadiens qui veulent s'assurer que la transition, aux lendemains d'un vote majoritaire en faveur de la souveraineté du Québec, puisse se faire de manière aussi harmonieuse que possible. Le projet de loi sur la souveraineté prévoyait, d'ailleurs, une période de négociation devant durer au plus un an; dans le cas d'un échec, le Québec estimait alors pouvoir déclarer son indépendance.

En fait, suivant une telle hypothèse, le Canada et le Québec vivront une période de reconstitution de leur État. Le Canada devra biffer de sa constitution tous les éléments relatifs au Québec, alors que le gouvernement québécois aura à rédiger la constitution d'un nouvel État du Québec. Les questions de plusieurs d'entre vous, posées à l'honorable Stéphane Dion sur les mécanismes et les formules d'amendements constitutionnels et sur l'article 46 de la Constitution, furent fort pertinentes. Entre la légitimité et la légalité de tout processus démocratique, certains principes doivent prévaloir. Le droit n'est pas au-dessus des sociétés; il ne peut que légitimer une réalité politique effective. Il doit prendre acte des particularismes de toutes les sociétés, qu'elles soient dans une situation de décolonisation, de modernisation ou de reconstitution. La Cour suprême du Canada

mandated to establish the rules and mechanisms governing the transition period.

There are nevertheless some questions. During the transition and reconstitution phase of the State of Quebec, the fundamental issue will be if Quebec will have to rebuild its legal and political basis. Will the National Assembly of Quebec first have to pass a motion or a resolution stating that it accepts the verdict of the population or will it immediately make a unilateral declaration of independence? Will the governments of Quebec and Canada have to jointly name a committee whose task will be to plan the transition steps? Will the Canadian Constitution still be in force during this phase or do we have to foresee setting up a supranational tribunal to manage the transition? The answers to these questions are clearly more important than the ones raised in Bill C-20.

The political responsibility of the federal government is to negotiate the secession terms so that the transition can be done harmoniously and in a way that respects the rights of all citizens. Of course Ottawa hopes to make Quebecers back down by setting a lot of traps on the road to sovereignty. Whether the next referendum in Quebec is held in two, five or ten years, many questions are incontrovertible. That is why it seems to us that in the interest of all Quebecers and Canadians, the federal government should instead adopt an unambiguous policy. Bill C-20 has nebulous objectives and wallows in the arbitrary instead of being politically realistic.

We believe that Bill C-20 should be rejected. However, if you decide to amend it, you should clearly indicate that the majority rule of 50 per cent plus one should apply and provide examples of what is an acceptable question. The bill should at the very least establish some basic principles, and I will mention a few of them, including some which were in fact outlined by the American government when it criticized the action of President Gorbachev.

The first principle is that if Quebec clearly votes for independence, the federal government will negotiate in good faith with the Quebec government in order to minimize the negative effects of the transition.

Second, that it rejects all violence and intimidation — economic or other sanctions — as a means of stopping the democratic will of the people of Quebec.

Third, that it will seek to set up, with the government of Quebec, after a majority vote by Quebecers for independence, flexible negotiation mechanisms, including the definition of committees and the identification of groups, natives and linguistic minorities outside Quebec which may be included in the negotiation process.

Fourth, that it accepts that the next referendum in Quebec be held under the auspices of the United Nations and, fifth, that a group of international experts be mandated to oversee the next referendum and the negotiation process. If the issue is sent before the courts, certain rules should also apply.

n'a évidemment pas défini qui seraient les acteurs politiques, et nous pensons que le Sénat devrait être mandaté pour établir les règles et mécanismes visant à faciliter la transition.

Des questions se posent malgré tout. Durant la période de transition et de reconstitution de l'État québécois, la question fondamentale sera de savoir si le Québec saura rebâtir ses assises juridiques et politiques. L'Assemblée nationale du Québec devra-t-elle d'abord passer une motion ou une résolution affirmant qu'elle prend acte du verdict de la population, ou devra-t-elle faire immédiatement une déclaration unilatérale d'indépendance? Les gouvernements du Québec et du Canada devront-ils nommer conjointement un comité dont la tâche sera de planifier les étapes de la transition? La constitution canadienne sera-t-elle toujours en vigueur dans cette phase, ou faut-il envisager l'idée de mettre en place un tribunal supranational? Les réponses à ces questions sont nettement beaucoup plus importantes que celles soulevées par le projet de loi C-20.

La responsabilité politique du gouvernement fédéral est de négocier les conditions de la sécession, afin que la transition se fasse de manière harmonieuse et respectueuse des droits de tous les citoyens. Ottawa espère bien sûr faire reculer les Québécois en plantant plein d'embûches sur le chemin de la souveraineté. Que le prochain référendum au Québec ait lieu dans deux ans, cinq ans ou dix ans, plusieurs questions demeurent incontournables. Il nous semble que, dans l'intérêt des Canadiens et des Québécois, le gouvernement fédéral devrait plutôt adopter une stratégie exempte d'ambiguïté. Le projet de loi C-20 a des objectifs nébuleux et il patauge dans l'arbitraire plutôt que dans le réalisme politique.

Nous pensons que le projet de loi C-20 devrait être abandonné. Toutefois, si vous décidez de l'amender, il faudra indiquer clairement que la règle de la majorité du 50 p. 100 plus un vote doit s'appliquer et donner des exemples de questions acceptables. Il devrait également établir des principes fondamentaux, et je vous en nommerai quelques-uns, dont plusieurs ont d'ailleurs été établis par le gouvernement américain, alors qu'il critiquait l'action de M. Gorbatchev.

Un premier principe est que si le Québec vote clairement pour l'indépendance, le gouvernement fédéral entreprendra de bonne foi des négociations avec le gouvernement du Québec, afin de minimiser les effets négatifs de la transition.

Deuxièmement, qu'il rejette toute violence et intimidation — sanctions économiques ou autres — comme moyen de stopper la volonté démocratique du peuple québécois.

Troisièmement, qu'il cherche à mettre en place, de concert avec le gouvernement du Québec, après un vote majoritaire des Québécois pour l'indépendance, des mécanismes flexibles de négociation, y compris la définition des comités et l'identification des groupes, des autochtones et des minorités linguistiques hors Québec pouvant faire partie des tables de négociation.

Quatrièmement, qu'il accepte que le prochain référendum du Québec ait lieu sous la supervision des Nations Unies et, cinquièmement, qu'un groupe d'experts internationaux soit mandaté pour surveiller le déroulement du référendum et le processus de négociation. En cas de litige, certaines règles devraient également s'appliquer.

The sovereignty of Quebec requires a great sense of responsibility on the part of both sovereigntist and federalist actors. This, in fact, was contained in the Supreme Court's ruling when it said that if a majority of Quebecers voted in favour of sovereignty, all political actors were obliged to negotiate constitutional amendments reflecting this outcome.

I believe that the Senate should also play a role, in particular Senators from Quebec. Your experience will be useful during the transition period. Indeed, in 1995, the sovereigntist side had asked several political actors — including one of your former colleagues, Senator Arthur Tremblay — to join the negotiating team.

I would invite you to read Arthur Tremblay's memoirs, which I helped publish. They have unfortunately not been translated into English, but they amount to an extraordinary 600 pages of reading.

Bill C-20 is unfortunately based on uncertainty rather than on clarity and, in its present form, can only give rise to a confusing state of negotiations.

Senator Murray: In your brief, you rarely allude to the role of the other provinces. Can you reassure us that you do not believe that Quebec independence could be negotiated solely between Quebec and Ottawa? Otherwise, it would represent a very narrow interpretation of the Supreme Court ruling.

Mr. Lachapelle: I completely agree with you. I talked about the other provinces as well as the committees. In my view, the definition of the committees should be the prerogative of the Senate which mostly represents the provinces. Therefore, it should be up to the Senate to decide who will represent each province on the various committees.

I am convinced that some committees will be more interesting to certain provinces than others, particularly from a free trade point of view, because of each province's particular interests. For instance, Ontario may carry more weight than the other provinces. If there are negotiations in the future, it will be up to each provincial premier to decide on the role each province will play.

Senator Murray: Unless I am mistaken, I believe the Supreme Court said that every province should be involved in the negotiations. In your opinion, which amending formula should be used to affect constitutional change leading to Quebec's independence or the secession of a province?

Mr. Lachapelle: If a majority of Quebecers voted for independence, it would mark the start of a very difficult period whose outcome would be the creation of two countries. It is very difficult to say which rules would apply in that type of situation.

Would we have to ask the Supreme Court to set out the framework for negotiation? In the case of secession, I do not believe that Quebec would agree to letting a court decide. There are no current rules governing such matters. The Senate will have to see what the Supreme Court says and then determine the type

La souveraineté du Québec exige un grand sens de responsabilité, autant des acteurs souverainistes que fédéralistes. C'est ce que la Cour suprême a affirmé en insistant que si une majorité de Québécois se prononce en faveur de la souveraineté, tous ont l'obligation de négocier les changements constitutionnels qui correspondent à ce désir.

Je pense que le Sénat devrait avoir un rôle à jouer, en particulier les sénateurs venant du Québec. L'expérience de plusieurs d'entre vous sera utile lors de la période de transition. En 1995, les forces souverainistes avaient d'ailleurs demandé à plusieurs acteurs politiques — dont un de vos anciens collègues, le sénateur Arthur Tremblay — de faire partie de l'équipe de négociation.

Je vous inviterais à lire les mémoires d'Arthur Tremblay, auxquels j'ai contribué à la publication. Il n'est malheureusement pas en anglais, c'est un ouvrage de 600 pages extraordinaire.

Le projet de loi C-20 s'appuie malheureusement davantage sur l'incertitude que sur la clarté, et, dans sa mouture actuelle, il ne peut mener qu'à des négociations confuses.

Le sénateur Murray: Dans votre mémoire, vous faites très peu allusion au rôle des autres provinces. Rassurez-nous en nous disant que vous ne croyez pas que l'indépendance du Québec pourrait être négociée entre Québec et Ottawa. Il s'agirait d'une lecture très partielle de l'avis de la Cour suprême.

M. Lachapelle: Je suis tout à fait d'accord avec vous. J'ai mentionné les autres provinces ainsi que les comités. À mon avis, la définition des comités relève du Sénat qui, en bonne partie, représente les provinces. Ce serait donc au Sénat de déterminer quels seraient les représentants des provinces qui siègeraient sur différents comités.

Je suis convaincu que certains comités intéresseront davantage certaines provinces que d'autres, surtout dans le cadre du libre échange économique où il y aurait des intérêts particuliers. Par exemple, l'Ontario pourrait avoir un rôle plus important à jouer que d'autres provinces. Il n'est pas du rôle des souverainistes de définir le rôle de chacune des provinces. C'est au premier ministre de chacune des provinces de voir quel rôle elles voudront jouer dans de futures négociations.

Le sénateur Murray: Sauf erreur, je crois que la Cour suprême a dit que toutes les provinces devraient être impliquées dans les négociations. Selon vous, quelle formule d'amendement s'applique à un amendement de la Constitution pour effectuer l'indépendance du Québec, la sécession d'une province?

M. Lachapelle: Si le Québec votait majoritairement pour l'indépendance, on entrerait dans une période très difficile, dans une reconstitution de deux États. Il est très difficile de déterminer quelle règle s'applique dans une situation pareille.

Devra-t-on aller devant la Cour suprême pour déterminer quels seraient les mécanismes de négociation? Dans le cas d'une sécession, je ne pense pas qu'un tribunal serait acceptable de la part du Québec. Actuellement, aucune règle précise n'est établie. C'est au Sénat de voir comment la Cour suprême pourrait réagir et

of amending formula. That would mean automatically excluding Quebec. So the 7-10 formula is out of the question.

In the case of unanimity on the part of the provinces, would that rule apply to the rest of Canada? Since one province will be excluded from negotiations, it redefines the legislative and constitutional framework.

Senator Murray: The Supreme Court has imposed on the Confederation partners the constitutional obligation to negotiate a legitimate initiative advanced by another partner. You accept that. If the Constitution is amended upon an initiative of another province or the federal government, is Quebec obliged to respect this opinion?

Mr. Lachapelle: In Quebec, everyone agrees that the Supreme Court opinion must be taken into consideration. Since negotiation is central to the issue, in my brief I insisted on the essential aspects of partnership and negotiation, with partnership being an essential condition of negotiation.

The parties must take the Supreme Court opinion into consideration. I am not talking about the legal implications here, but the substance.

Senator Murray: In your interpretation of the opinion, does the obligation to negotiate apply equally to any initiative, any proposed amendment, and not only to secession?

Mr. Lachapelle: You mean with Quebec?

Senator Murray: To negotiate any initiative aimed at amending the Constitution, not only an initiative designed to achieve the independence of a given province.

Mr. Lachapelle: I would say that the Charlottetown precedent, comes to mind. The Supreme Court refers to Quebec's secession, but does not refer to all the constitutional debates, or to all parties that should be at the negotiating table for a constitutional amendment. In fact, the negotiation table is larger than it was in the past, because it includes more groups now. The Supreme Court did not define the political actors either. We will have to clearly establish who the political actors are. Provinces, minority groups and official language groups are important in the negotiation process, and should always play a role. At the outset, no group could be excluded from potential negotiations.

Senator Beaudoin: If I understand your brief correctly, and if I understand the conditions for a clear majority that you put forward, you would be happy with 50 per cent plus one.

We should bear in mind that the National Assembly has absolute authority to set a referendum question. A clear question could refer both to sovereignty and an economic or political association. Those are your three basic points, are they not? By contrast, I have heard nothing specific about the final amending formula that would follow negotiations. Am I right in thinking that, as far as you are concerned, the unilateral amending formula is not even an issue? In other words, any question put forward by the National Assembly and gaining 50 per cent plus one would settle the independence issue?

de déterminer quel serait le type de formule d'amendement. Automatiquement, vous excluez le Québec. On ne peut donc plus parler d'une formule 7-10.

Dans le cas de l'unanimité des provinces, est-ce que ce serait la règle qui s'appliquerait au reste du Canada? Une province est exclue de la négociation, et cela redéfinit le cadre constitutionnel et législatif.

Le sénateur Murray: La Cour suprême a imposé aux partenaires de la confédération l'obligation constitutionnelle de venir négocier une initiative légitime venant d'un autre partenaire. Vous acceptez cela. S'il y a amendement de la Constitution en provenance d'une autre province ou du gouvernement fédéral, le Québec a-t-il l'obligation de respecter cet avis?

M. Lachapelle: Au Québec, tous s'entendent pour dire qu'il faut tenir compte de l'avis de la Cour suprême. La question de la négociation était au centre, et c'est pourquoi, dans mon mémoire, je suis revenu sur l'essentiel du partenariat et de la négociation, le partenariat étant la condition essentielle d'une négociation.

Les parties devront tenir compte de ce que la Cour suprême a dit. Il ne s'agit pas de tenir compte d'une implication légale, mais des fondements de ce qu'elle a dit.

Le sénateur Murray: Selon votre lecture de l'avis, est-ce que l'obligation de négocier s'applique également à toute initiative, à tout projet d'amendement et non pas seulement à la sécession?

M. Lachapelle: Vous voulez dire avec le Québec?

Le sénateur Murray: De négocier toute initiative visant à modifier la Constitution, non pas seulement une initiative visant l'indépendance d'une province.

M. Lachapelle: J'aurais plutôt le précédent de Charlottetown en tête. La Cour suprême fait renvoi à la sécession du Québec, elle ne fait pas renvoi à l'ensemble des débats constitutionnels et sur qui devrait être à une table des négociations lorsqu'il y a un changement constitutionnel. De par le passé, cette table s'est allongée, plusieurs groupes y faisaient part. La Cour suprême ne définit pas non plus les acteurs politiques. Il faudra clairement établir qui sont les acteurs politiques mandatés. Les provinces, les groupes minoritaires et les groupes de langue officielle sont importants dans le processus de négociation et devront jouer un rôle. De prime abord, on ne peut exclure personne dans une négociation éventuelle.

Le sénateur Beaudoin: Si j'ai bien compris votre exposé et les conditions que vous avez mises de l'avant, sur la question de la majorité claire, c'est réglé, vous proposez 50 p. 100 plus un.

Deuxièmement, l'Assemblée nationale a un pouvoir absolu sur la question référendaire. Une question claire peut inclure à la fois la souveraineté et une association de type économique ou politique. Ce sont vos trois points de base, n'est-ce pas? Par contre, je n'ai rien entendu de très précis sur la formule finale d'amendement à la suite des négociations. Ai-je raison de dire que, pour vous, la question de la formule d'amendement unilatéral ne se pose même pas? Autrement dit, une question posée par l'Assemblée nationale qui remporte 50 p. 100 plus un règle toute la question de l'indépendance?

Mr. Lachapelle: You are going faster than I thought. That is not my opinion. It does not settle the independence issue, but is a stage that leads to negotiation. The negotiation period may take some time, depending on the political actors involved. However, Quebec would not be involved in amending the Canadian Constitution.

Senator Beaudoin: No, and that is very clear in your remarks. However, the issue of the debt would obviously come up, as would the issue of the territory, sensitive though it is. Both those questions would be on the table during a secession negotiation. However, I hear nothing about the amending formula. I am going far, that is true. You never know what can happen. You have never said anything about that. If I remember correctly, Bill 99 — or any other bill that could supersede it — does not mention it at all. However, the Supreme Court did mention, though it was never invited to identify the amending formula — whether it be 7-50 or unanimity. As you heard, the question was put to Dean Peter Hogg. I have never heard an opinion from Quebec on the subject.

So I conclude that as far as you are concerned, 50 per cent plus one carries the day. The question is formulated solely by the National Assembly, and it is the National Assembly that determines whether it is clear. Of course, the debt and territory issues will still have to be settled. However, I have never heard anything more on how Quebec envisages its secession.

Mr. Lachapelle: To give a clear answer to your question on the amending formula, we do not have a Supreme Court ruling in this particular case. Consequently, we would have to go to the Supreme Court and ask for a ruling to specify the amending formula that would apply in the event of a secession. That is what you are asking.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Lachapelle: We have no answer, so we are faced with overwhelming uncertainty. That is why I urge that the United Nations and a monitoring committee be present. If there is an impartial monitoring committee that tells us that the question is clear and the majority is clear, it will then be a question of determining the transition mechanisms. The political players, as well as everyone else, have a role to play in these mechanisms. It is as simple as that.

As for the constitutional issue, Quebec will be in the process of reconstituting itself. Some claim that Quebec already has its own constitution. Will the American Successor State principle be applied? In other words, will Canadian laws automatically apply in Quebec for a transitional period, which would mean, essentially, that we would include the amending formulas and other provisions that are applicable, or the parts that are usable in such a situation? The Supreme Court has not been of any assistance to date on this question, and will not help us to clearly define what these terms will be. I believe that it is up to us to define these terms of secession. I believe that the Senate has a role to play in this regard.

M. Lachapelle: Vous allez plus vite que je pensais. Ce n'est pas mon point de vue. Cela ne règle pas l'indépendance, c'est une étape qui devra mener à une négociation éventuelle. La période de négociation pourra prendre un certain temps, dépendant des acteurs politiques qui seront là. Cependant le Québec ne sera pas là pour modifier la Constitution canadienne.

Le sénateur Beaudoin: Non, cela est très clair dans vos exposés. Toutefois, il est évident qu'il y aurait la question de la dette, peut-être même du territoire, quoique cela est un point très sensible. Ces questions seraient posées lors d'un processus de sécession. Cependant, je n'ai jamais rien entendu sur la formule d'amendement. C'est vrai que je vais loin. On ne sait jamais ce qui peut arriver. Vous ne vous êtes jamais prononcé là-dessus. À mon souvenir, la loi 99, ou tout autre loi qui pourrait la remplacer ou lui succéder, ne parle pas de cet aspect. Pourtant, la Cour suprême s'est tout de même prononcée sur cette question, quoiqu'on ne l'a jamais invitée à identifier la formule d'amendement, si c'est la formule du 7-50 ou l'unanimité. Comme vous l'avez entendu, on a posé la question au doyen Peter Hogg. Je n'ai jamais rien entendu de la part du Québec là-dessus.

J'en conclus que, pour vous, c'est une question de 50 p. 100 du vote plus 1. C'est une question que l'Assemblée nationale elle seule formule et qu'elle croit être tout à fait claire. Bien sûr, il restera les questions de la dette et du territoire. Mais je n'ai jamais rien entendu de plus sur la façon dont le Québec voit cette sécession possible.

M. Lachapelle: Pour répondre clairement à votre question sur la formule d'amendement, on n'a pas de jugement de la Cour suprême dans ce cas particulier. Donc, il faudrait aller à la Cour suprême et demander un jugement pour clarifier la formule d'amendement qui doit s'appliquer dans un cas de sécession. C'est ce que vous demandez.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Lachapelle: On n'a pas de réponse, donc on nage dans l'aléatoire. C'est pour cela que j'insiste sur la présence des Nations Unies et la présence d'un comité de surveillance. Si on a un comité de surveillance impartial qui nous dit que la question est claire, que la majorité est claire, il s'agira donc de décider les mécanismes de la transition. Et dans ces mécanismes, les acteurs politiques et tout le monde ont un rôle à jouer. C'est aussi simple que cela.

En ce qui a trait à la question constitutionnelle, le Québec sera dans une phase de reconstitution. Certains disent que le Québec a déjà sa propre constitution. Est-ce qu'on va appliquer le principe américain du «Successor State Principle»? En d'autres mots, est-ce que les lois canadiennes s'appliqueront automatiquement au Québec pour une période de transition, ce qui voudrait dire, grosso modo, qu'on inclut les formules d'amendement et autres qu'on devrait appliquer ou les parties qui sont utilisables dans un cas pareil? C'est là que la Cour suprême ne nous a pas aidés jusqu'à présent et ne nous aidera pas à définir clairement ce que seront ces termes. Je pense que c'est à nous de définir ce que seront ces termes de sécession. Je pense que le Sénat a un rôle à jouer à ce niveau.

I refer you once again to Arthur Tremblay, whose 600-page book, which I have read, is as lengthy as Mr. Hogg's book. Mr. Tremblay also disagrees strongly on the type of amending formula that ought to be used. There was a difficult debate on this in 1982. I do not think that we will be able to determine a final solution to this problem tonight or in the coming days. We would have to determine the specific sectors to which amending formulas apply; this can become very complex. You mentioned a number of sectors, including the debt, citizenship, perhaps, and other kinds of negotiations, but there will be two negotiating teams that will have to agree on a certain number of items.

The Chair: Professor Lachapelle, I am a little puzzled. If I have understood you correctly, you are saying that someone will have to decide whether or not the question and the majority were clear. You do not want this to be the House of Commons. Is that what you really said?

Mr. Lachapelle: No. I said that someone must monitor the referendum process. Clearly, it will not be the House of Commons. The House of Commons has no lawful authority to monitor or to decide whether or not the referendum question is valid. We will have to turn to organizations, as for other referendums. The United Nations has always used foreign observers. Canada is on the team of foreign observers that validate referendum results. I think that the same kind of process could apply. We could have observers who would observe the outcome in an independent manner. We are quite aware that, if the question is limited to Bill C-20, the House of Commons decides whether or not the question is clear. In the 1948 Newfoundland referendum, the question was not clear. In 1980 and 1995, the questions were never clear, neither the questions on secession nor the questions on union. We will have to find, between ourselves, an organization or entity that is capable of validating the referendum results.

The Chair: All of the examples that you mentioned took place before the Supreme Court reference. It is the reference that changed our world somewhat, was it not?

Mr. Lachapelle: Exactly.

The Chair: And it has established that a clear question and a clear majority were of the process. Therefore, given this opinion of the Supreme Court, how can we claim that from the federal government standpoint, there should be no process to control the reactions of the federal government? I am not referring at all to the powers of the National Assembly. In order for the federal government to take action, there has to be some determination on the part of the political players, not just anyone but the political players, that the question is clear and the majority is clear. It seems to me that that can't be ignored now.

Mr. Lachapelle: That is exactly what I say in my brief. I agree with you completely. It is not Bill C-20 that will accomplish that. It will be other mechanisms. If you want to state clearly what a clear majority and a clear question is, say so. The rule is 50 per cent plus one. Or is it 52 per cent in Newfoundland? Is the

Je cite encore Arthur Tremblay, pour avoir lu les 600 pages de son livre, il est aussi volumineux que le livre de M. Hogg, pour vous dire que lui aussi a des divergences profondes sur les formules d'amendement à savoir quel type de formule devrait-on utiliser. Dans le cas de 1982, cela a été un débat ardu. Je ne pense pas que ce soir ou dans les jours prochains on pourra trancher définitivement cette question. Il s'agit de savoir dans quels secteurs particuliers les formules d'amendement s'appliquent; cela peut devenir très complexe. Vous avez mentionné quelques secteurs, dont la dette, la citoyenneté, peut-être, et d'autres types de négociations, mais ce sera deux équipes de négociation qui devront s'entendre sur un certain nombre d'éléments.

La présidente: Professeur Lachapelle, je reste un peu perplexe. Si j'ai bien compris ce que vous venez de dire, je pense que vous avez dit qu'il fallait que quelqu'un établisse que la question et la majorité ont été claires. Vous ne voulez pas que ce soit la Chambre des communes. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Lachapelle: Non. J'ai dit que quelqu'un doit surveiller le processus référendaire. Il est clair que ce ne sera pas la Chambre des communes. La Chambre des communes n'a pas l'autorité ni la légitimité de surveiller et de décider si la question référendaire est valable ou non. Il va falloir retourner à des organismes, comme dans d'autres référendum. Les Nations Unies ont toujours utilisé des observateurs étrangers. Le Canada fait partie de l'équipe d'observateurs étrangers pour valider les résultats de référendum. Je pense que le même type de processus pourrait s'appliquer. On pourrait avoir des observateurs qui pourraient observer de façon indépendante le résultat. Nous savons très bien que si la question se limite au projet de loi C-20, la Chambre des communes décide si la question est claire. On connaît déjà la réponse. En 1948, lors du référendum de Terre-Neuve, la question n'était pas claire. Et en 1980 et 1995, jamais les questions n'ont été claires, que ce soit dans des questions de sécession ou d'union au Canada. Il va falloir trouver, entre nous, une personne morale qui est capable de valider le résultat du référendum.

La présidente: Tous les exemples que vous avez mentionnés ont eu lieu avant le renvoi à la Cour suprême. C'est le renvoi qui a un peu changé notre univers, n'est-ce pas?

M. Lachapelle: Tout à fait.

La présidente: Et il a établi qu'une question claire et une majorité claire faisaient partie du processus. Alors, étant donné cet avis de la Cour suprême, comment peut-on dire que du côté du gouvernement fédéral, il ne doit pas y avoir de processus pour contrôler les réactions du gouvernement fédéral? Je ne parle pas du tout des pouvoirs de la l'Assemblée nationale. Pour que le gouvernement fédéral puisse agir, il faut une détermination de la part des acteurs politiques, pas de n'importe qui, mais de la part des acteurs politiques, que la question soit claire et que la majorité soit claire. Il me semble que c'est incontournable maintenant.

M. Lachapelle: C'est exactement ce que je dis dans mon mémoire. Je suis tout à fait d'accord avec vous. Ce n'est pas le projet de loi C-20 qui le fera. Ce sera d'autres mécanismes. Si vous voulez dire clairement ce qu'est une question claire et une majorité claire, dites le. La règle c'est 50 p. 100 plus 1. Ou est-ce

majority 54 per cent of the vote? State something clearly. The citizens will understand.

The point is to ask the question. Do you want Quebec to become a sovereign country? That is Mr. Chrétien's question. It is also Mr. Parizeau's question. Include an example and that will clarify things. If you want to negotiate after the fact, let us negotiate. Let us set up a negotiating tribunal. Let us be clear on the procedure followed by those who will validate and enshrine this and who will have a stake in this decision process making. I think you have a role to play as senators.

I am against Bill C-20 in that sense as well. In the past, certain individuals took part in the 1995 referendum. With regard to the negotiating committee, one could mention Mr. Claude Castonguay and Mr. Tremblay. All of these people were appointed to form a committee that was to oversee the transition. They were not sovereigntists. They were not necessarily federalists. These were people who had the ability and, I would add, the moral standing at least, to pass judgement on the relevance of the debate. If you want to do it, let us do it, and Bill C-20 should state so clearly. That is one of aspect of democracy. If we want to pursue executive federalism, that is exactly what will happen with Bill C-20. Make the decision.

Senator Kinsella: Mr. Lachapelle, I would like to get back to the Court opinion which refers to the right to self-determination over several paragraphs. For instance, in paragraph 126, the Justices make a distinction between internal and external self-determination. What do you think of this analysis of self-determination?

Mr. Lachapelle: Could you ask a more specific question? Are you asking me if Quebec has the right to self-determination?

Senator Kinsella: In paragraph 126 of the Supreme Court opinion, the Court made a distinction between internal self-determination and external self-determination.

Mr. Lachapelle: I believe the Court was referring to States in colonial situations.

Senator Kinsella: That is external self-determination.

Mr. Lachapelle: Precisely.

Senator Kinsella: The Court also mentioned internal self-determination. What is internal self-determination? What is the basis for it in Quebec and what does this right to internal self-determination consist of substantially as referred to by the Supreme Court?

Mr. Lachapelle: There is no provision in the Canadian Constitution for secession. The Soviet Constitution did provide for it. Where can you go when you do not know whether secession is provided for in a country's Constitution? It remains quite nebulous! Is Quebec in a colonial situation? Everyone agrees that it is not. We are in a situation of reconstitution or evolution. That is why I look to John Rawls for a definition of the principle of justice of peoples. This principle is the only one that can apply here when we are talking international law and the right to self-determination. John Rawls has written a great deal about

52 p. 100 à Terre-Neuve? La majorité est-ce 54 p. 100 du vote? Dites ce qui est clair. Les citoyens vont comprendre.

Il s'agit de poser la question. Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain? C'est la question de M. Chrétien. C'est la question de M. Parizeau. Mettez un exemple, cela va clarifier les choses. Si vous voulez après coup négocier, négocions. Mettons sur pied un tribunal de négociation. Soyons clairs sur les modalités de ceux qui vont valider et entériner, et qui seront partie prenante pour prendre cette décision. Je pense que vous avez un rôle à jouer comme sénateurs.

Je suis contre le projet de loi C-20 dans ce sens aussi. Par le passé, certaines personnes ont participé au référendum de 1995. En ce qui a trait au comité de négociation, on peut parler de M. Claude Castonguay et de M. Tremblay. Ils étaient tous des gens qui avaient été nommés pour former un comité qui devait voir à la transition. Ils n'étaient pas des souverainistes. Ils n'étaient pas nécessairement des fédéralistes. C'étaient des personnes qui avaient la capacité et, je dirais, la reconnaissance morale, à tout le moins, de juger de la pertinence du débat. Faisons-le, si vous voulez le faire, et que le projet de loi C-20 le dise clairement. C'est un élément de démocratie. Si c'est un fédéralisme exécutif que l'on veut poursuivre, on l'a exactement avec le projet de loi C-20. Prenez la décision.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Lachapelle, j'aimerais revenir à l'avis de la Cour où il est question, pendant plusieurs paragraphes, de la question du droit à l'autodétermination. Par exemple, au paragraphe 126, les juges ont fait une distinction entre l'autodétermination interne et l'autodétermination externe. Que pensez-vous de cette analyse à propos de l'autodétermination?

M. Lachapelle: Pouvez-vous poser une question plus précise? Est-ce que vous demandez si le Québec a droit à l'autodétermination?

Le sénateur Kinsella: Au paragraphe 126 de l'avis de la Cour suprême, la cour a fait une distinction entre l'autodétermination interne et l'autodétermination externe.

M. Lachapelle: Je crois qu'on faisait référence aux États dans des situations coloniales.

Le sénateur Kinsella: C'est l'autodétermination externe.

M. Lachapelle: Tout à fait.

Le sénateur Kinsella: La cour a mentionné aussi l'autodétermination interne. Qu'est-ce que l'autodétermination interne? Quelle est la base au Québec, et en quoi consiste la substance de ce droit à l'autodétermination interne comme la Cour suprême l'a mentionné?

M. Lachapelle: Aucun élément de la Constitution canadienne prévoit un cas de sécession. La constitution soviétique le prévoyait. Où peut-on aller lorsqu'on ne sait pas si la sécession est prévue dans la Constitution d'un pays? Cela reste très nébuleux! Est-ce que le Québec est dans une situation coloniale? Tout le monde est d'accord pour dire que non. On est dans une situation de reconstitution ou d'évolution. C'est pour cela que je m'appuie sur John Rawls en terme du principe de justice des peuples. Ce principe est le seul qu'on puisse appliquer lorsqu'on parle de droit international et de droit à l'autodétermination. John Rawls a écrit

equity, legality, and in some ways we are going back to those principles. What are the principles that guide the self-determination of people? That is the most important element we have to bear in mind. The Supreme Court established a certain number of principles. Let us not forget the principles of federalism and democracy. What is democracy in Canada? The rule of law. Neither the government of Quebec nor the federal government is opposed to the rule of law. Everyone has recognized that. Quebec constitutes a people in the sense of respectable self-determination, in accordance with these prerogatives and its own laws. Nobody can challenge that. That is the definition that must be given, because the question put to the Supreme Court was specific about the external and internal right to self-determination. I do agree with the Supreme Court in that decision.

[English]

Senator Prud'homme: I have been in the Senate for only seven years, but I have been in Parliament for 37 years. It has been the practice to do so, but you do not need to state, every time, "We will now go to the non-members." We all agree that members have priority and then you decide who will go next. You are the boss of the committee. You can even take time for yourself. There is something in saying, "We will now go to the non-members of the committee" that I do not like. I would kindly ask you just to say who the next questioners will be. We are senators, you and I.

The Chairman: Yes, we are senators.

Senator Prud'homme: Someday I will chair a committee, at which time I will consider you a senator even though you are not a member.

The Chairman: Thank you for that kind thought. My only object here has been precision, so that everyone should know at what stage we are in the proceedings.

Senator Kroft: I am certainly interested in knowing at what stage we are in the proceedings. I have listened carefully to the exchanges here this evening. I confess that I may have missed some of the subtleties, but perhaps I should share with you what I have been hearing.

I have been hearing my colleagues searching to relate your point of view to the framework of the Supreme Court reference and to our understandings of how Canada deals with its components. On the other hand, what I think I have heard from you is, "Give me a number" — and you suggest that it is 50 per cent plus one. "We will hold the vote and apply principles of fairness, but at that point the deal is done." I do not know the distinction. I do not want to tread onto legal ground with subtleties that will confuse us in this late hour, but I am not clear of the distinction between a unilateral declaration of independence based on that and what you are talking about. You are careful to suggest that mechanisms must be found to ensure principles of fairness, universal justice, effective dealing with international principles, respect for property and law, and so on, but these are

beaucoup sur l'équité, sur la légalité, et on retourne un peu à ces principes. Quels sont les principes qui guident l'autodétermination des peuples? C'est l'élément le plus important qu'il faut retenir. La Cour suprême établit un certain nombre de principes. N'oublions pas les principes du fédéralisme et de la démocratie. Qu'est-ce que la démocratie au Canada? La règle de droit. Ni le gouvernement du Québec ni le gouvernement fédéral ne s'oppose à la règle de droit. Tout le monde l'a reconnu. Le Québec constitue un peuple dans le sens de l'autodétermination respectable, en fonction de ces prérogatives et en fonction de ses lois. Personne ne peut remettre cela en cause. C'est la définition qu'on doit donner, parce que la question était précise à la Cour suprême sur le droit externe et droit interne. Je suis d'accord avec la Cour suprême dans ce jugement.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Cela ne fait que sept ans que je siège au Sénat, mais j'ai siégé pendant 37 ans au Parlement. Même si on le fait en pratique, il n'est pas nécessaire de signaler à chaque fois que l'on accorde la parole aux parlementaires qui ne sont pas membres du comité en question. Nous sommes tous d'accord: ce sont les membres du comité qui ont la priorité, et c'est ensuite au président à décider à qui il accordera la parole. C'est vous qui êtes le patron du comité. Vous pouvez même poser des questions vous-même. Mais je n'aime pas vous entendre dire que vous allez maintenant accorder la parole à ceux qui ne sont pas officiellement membres du comité. Auriez-vous la bienveillance de nommer simplement ceux à qui vous accorderez le droit de parole. Nous sommes tous les deux sénateurs, vous et moi.

La présidente: En effet, nous le sommes.

Le sénateur Prud'homme: Un jour, je pourrai bien présider un comité, et à ce moment-là, je tiendrai compte du fait que vous êtes sénateur, même si vous ne faites pas partie du comité.

La présidente: Merci pour cette bonne pensée. Mon seul objectif, c'est la précision, afin que chacun sache où nous en sommes.

Le sénateur Kroft: Je veux certainement savoir où nous en sommes, dans ces délibérations. J'ai bien écouté la discussion de ce soir. Certaines subtilités m'ont peut-être échappé, mais je dois vous dire que j'écoutais.

J'ai bien entendu mes collègues rapprocher votre point de vue du cadre du renvoi de la Cour suprême et de notre compréhension de la façon dont le Canada s'occupe de ses éléments constitutifs. Par ailleurs, je crois vous avoir entendu dire: «Donnez-moi un chiffre» — vous laissez entendre que c'est 50 p. 100 plus un. «Nous tiendrons un vote et appliquerons les principes d'équité, mais à ce stade-là, l'affaire est conclue.» Je ne vois pas la distinction. Je ne veux pas entrer dans un débat juridique subtil qui ne ferait que semer la confusion dans nos esprits, à cette heure tardive, mais je ne vois pas bien la distinction entre une déclaration unilatérale d'indépendance fondée là-dessus et ce dont vous nous parlez. Vous prenez soin de laisser entendre qu'il faut trouver des mécanismes pour que soient respectés les principes d'équité, de justice universelle, de négociations efficaces en

administrative or accommodative measures that must be taken as one country leaves another.

You would help me a great deal if you could draw a distinction for me between a unilateral statement on the day after the vote that you are now a separate country and let us do what must be done to make this effective. Is that what you are saying when you cut right down to it, or do you yourself feel bound by any of the legal connections or constitutional niceties or lingering ligaments and tendons that would attach to you Canada in any way?

Dr. Lachapelle: It is never done legally, even after a vote. I did not say that in my paper. It is clear that there is a process of transition — which probably leads to a declaration of independence, whatever form it takes in your Constitution or in the U.S. declaration of independence. It can take different forms. No one has ever said what this delay will be. I think what the Quebec government said in terms of its partnership — and what I said as a scholar with Bob Young and others looking at different cases of secession — is that, in general, it is a question of responsibilities on both sides, how the process will work, which committees. That is what I am suggesting. What committees will be involved and who are the political actors that will be involved? These are the important things in the process. The deal is not done after the vote. The vote is for information.

Senator Kroft: When we talk about political actors, we are talking about people who represent two different sides, and they are accommodating. You are talking about the word “negotiator” for the words “political actor.” Our concerns for constitutional procedures are irrelevant the morning after the vote, is that not correct? It then becomes sort of settling the property settlements. I do not mean to demean them, because there would be many serious and complicated issues that would not fall into the category of “property,” but there is not much point in our talking about constitutional procedure with you because that is not where your mind is; correct?

Dr. Lachapelle: My mind is there and somewhere else. I agree with you. However, I wrote about the moral obligations of an independent Quebec. I think we have responsibility in Quebec. Whatever happens, all Quebecers — whether federalists or sovereignists — have a moral obligation to the rest of Canada. I always said that if I vote tomorrow on independence I am not voting against Canadians, I am voting for Quebec. This is in that line. I think we always have moral obligations, both constitutionally and legally, in different documents. After a vote, those obligations are still there. They will not be removed by the vote. They are obligations that will continue to be there and will have to be negotiated. If the negotiations take two years instead of one year, I do not mind. It will take the time that is needed to ease the process, to make everyone happy, to minimize the cost on both sides, and to make everything feasible.

fonction des principes internationaux, de respect des biens et de la loi, et cetera. Pourtant, il s'agit de mesures administratives ou d'accommodement qu'il faut prendre quand un pays se sépare d'un autre.

Vous m'aideriez beaucoup en expliquant davantage ce qui distingue une déclaration unilatérale, au lendemain du vote, selon laquelle vous êtes maintenant un pays séparé qu'il faut laisser agir de manière à ce que ce soit concrétisé. Est-ce ce que vous nous dites, en fin de compte? Ou est-ce que vous-même vous sentiriez lié par des attaches juridiques ou des subtilités constitutionnelles, des restes de tendons et de ligaments qui vous rattacheraient d'une manière ou d'une autre au Canada?

M. Lachapelle: L'issue n'est jamais sanctionnée par la loi, même après un vote. Je ne l'ai pas dit dans mon mémoire. Il est clair qu'il doit y avoir un processus de transition — qui mène probablement à une déclaration d'indépendance, selon la formule qui est conforme à votre Constitution, par exemple la déclaration d'indépendance des États-Unis. Il y en a divers types. Personne n'a jamais dit quels pourraient être les délais. Au sujet du partenariat, ce que le gouvernement du Québec a dit — comme moi-même, avec Bob Young et d'autres, en tant qu'universitaires examinant divers cas de sécession —, c'est qu'en général, c'est une question de responsabilité pour les deux parties, de procédure, de choix de comités. Voilà ce que je voulais dire. Quels comités y participeront et quels sont les acteurs politiques? Voilà les éléments importants du processus. L'affaire n'est pas réglée après le vote. Le vote, ce n'est que de l'information.

Le sénateur Kroft: Lorsqu'on parle des acteurs politiques, on parle des personnes qui représentent les deux côtés, et qui veulent s'entendre. Vous avez parlé de «négociateur» au lieu de «acteur politique». Le lendemain du vote, nos préoccupations relatives aux procédures constitutionnelles sont sans importance, n'est-ce pas? Il ne s'agit plus que d'arriver à un règlement, comme pour une propriété. Je ne veux pas dénigrer l'objet de ces négociations, puisqu'on y trouverait de nombreux sujets très graves et complexes, qui ne correspondent pas du tout à des biens, mais il ne sert à rien de vous parler de procédure constitutionnelle puisque vous n'y penseriez plus, n'est-ce pas?

M. Lachapelle: Je penserais à autre chose mais à cela aussi, je suis d'accord avec vous. J'ai écrit sur les obligations morales d'un Québec indépendant. Je crois que nous avons des responsabilités, au Québec. Quoi qu'il arrive, tous les Québécois — fédéralistes comme souverainistes — ont une obligation morale envers le reste du Canada. J'ai toujours dit que si, demain, je vote pour l'indépendance, je ne vote pas contre les Canadiens mais pour le Québec. C'est dans la même veine. Je crois que nous avons toujours des obligations morales, constitutionnelles et juridiques, en vertu de divers documents. Après un vote, ces obligations ne sont pas levées. Elles ne sont pas supprimées par le vote. Ces obligations demeurent et devront faire l'objet de négociations. Si les négociations prennent deux ans au lieu d'un, peu m'importe. On prendrait le temps qu'il faut pour faciliter le processus, pour que chacun soit content, pour réduire les coûts pour les deux parties et pour que tout soit faisable.

There is always a risk, I agree with you. The question is how we manage the risk. That is my main interest. Constitutionally, how can we manage that risk? At this point, is the Canadian Constitution giving us the assurance that all of those risks will be removed? I am not sure. I cannot give you a clear answer on that because I know the political actors. I know politicians are the players and I see the 1980 referendum and the 1995 referendum. The rules are changing each time, although the law is the same. The rules are changing and you now have another bill that is to change even the law for a third referendum. We have never known the rules in each of those referendums. Quebecers are used to that. Why? Because there are many political actors intervening. I am telling you that we might have a fine Constitution on paper; however, there are political actors who play different games and who have different interests because their interventions are not based on principle. I am urging you, in some way, to write the legislation, but make it clear what kind of negotiation we will enter into. Who will be the body that will be negotiating? Who will have the responsibility? Is it Parliament or the government? Is it the people of Canada, through another referendum? Who has the responsibility to act, or does the Constitution decide for everyone? That is my point. I am saying that, in those circumstances, I see many things that are not clear. Perhaps we should analyze how the United Nations has dealt with those cases in the past. This is what I am looking for. I want to know how the United Nations dealt with those situations for a single principle, a democracy with fairness and equity.

[Translation]

Senator Joyal: Mr. Lachapelle, on page 6 of your brief, in the first paragraph, you asked whether the following question would be clear enough. And I quote you:

Do you want Quebec to become a sovereign country?

And you continue at the beginning of the following paragraph:

For political scientists, such a discussion is very trite since in reality it has been shown that the question has very little influence on the outcome of a referendum.

I am somewhat perplex by this because you have just stated in answer to my colleagues that the question must be clear. You maintain that the bill does not define the question, whereas it should do so. You are saying that we should agree on the wording of the question, correct?

Mr. Lachapelle: An example should be provided.

Senator Joyal: All right. This afternoon, Professor Maurice Pinard appeared before us. As a matter of fact, he did mention that you and he had differing views. I asked him whether in his opinion the following question would be clear: do you want Quebec to become a sovereign State? He answered no, that would not be a clear question. You are telling us, in virtually identical words: do you want Quebec to become a sovereign country? The word country is substituted for the word State. In your opinion, that is an example of a clear question.

Il y a toujours un risque, j'en conviens. Reste à savoir comment nous gérons le risque. C'est ce qui m'intéresse le plus. Constitutionnellement, comment gérer ce risque? À ce moment-ci, est-ce que la Constitution du Canada nous garantit que tous ces risques seront éliminés? Je n'en suis pas convaincu. Je ne peux pas vous donner une réponse claire à ce sujet parce que je connais les acteurs politiques. Je sais que ces acteurs sont des politiciens et j'ai assisté aux référendums de 1980 et de 1995. Les règles changent chaque fois, même si la loi est la même. Les règles changent et vous êtes maintenant saisis d'un autre projet de loi visant à changer la loi pour un troisième référendum. Dans chacun de ces référendums, nous ne connaissions pas les règles. Les Québécois y sont habitués. Pourquoi? À cause de l'intervention de nombreux acteurs politiques. Je vous dis que nous avons une belle constitution sur papier; pourtant, il y a des acteurs politiques qui jouent différemment et qui ont des intérêts différents parce que leurs interventions ne sont pas fondées sur des principes. D'une certaine façon, je vous exhorte à préparer une loi, en disant clairement de quel genre de négociation il s'agira. Qui sera partie à la négociation? Qui aura la responsabilité? Est-ce le Parlement ou le gouvernement? Est-ce le peuple du Canada, dans le cadre d'un autre référendum? Qui a la responsabilité d'agir? Est-ce la Constitution qui décide pour tout le monde? Voilà ce que je voulais dire. Dans ces circonstances, je vois bien des choses qui ne sont pas limpides. Il faudrait peut-être analyser la façon dont ont procédé les Nations Unies dans des cas semblables, par le passé. Voilà ce que je recherche. Je veux savoir comment les Nations Unies ont agi dans ces situations, en fonction d'un principe, la démocratie associée à la justice et à l'équité.

[Français]

Le sénateur Joyal: Monsieur Lachapelle, à la page 6 de votre mémoire, au premier paragraphe, vous demandez si la question suivante serait assez claire. Je vous cite:

Voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain?

Et vous poursuivez au début du paragraphe suivant:

Pour les politologues, une telle discussion demeure fort banale puisque dans les faits il a été démontré que la question n'a que peu d'influence sur les résultats d'un référendum.

Je suis un petit peu perplexe parce que vous venez d'exprimer en réponse à mes collègues qu'il faut que la question soit claire. Vous soutenez que le projet de loi ne définit pas la question, alors qu'il devrait le faire. Vous dites qu'on devrait s'entendre sur une formulation de question, n'est-ce pas?

M. Lachapelle: On devrait donner un exemple.

Le sénateur Joyal: D'accord. Cet après-midi, le professeur Maurice Pinard est venu témoigner. Il a d'ailleurs mentionné que vous souteniez une vue différente de la sienne. Je lui ai demandé si, à son avis, la question suivante était une question claire: voulez-vous que le Québec devienne un État souverain? Il m'a dit que non. Ce n'est pas une question claire. Vous, vous nous dites, dans des mots presque semblables: voulez-vous que le Québec devienne un pays souverain? On substitue le mot «pays» par le mot «État». D'après vous, c'est un exemple de question claire.

So put yourself in our place. How can we define an example of a clear question when two university professors who are eminently qualified have diverging views on two similar questions? Professor Pinard published all sorts of tables, he analyzed the vote in previous referendums and you support an article by journalist Denis Lessard published in *La Presse* on March 3, 1995. One lawyer can say white and the other one can say black. When that happens, you go to trial and the court renders a decision. Depending on the lawyer you hired, you will get the answer you want.

I believed that from a political science standpoint, we could have very scientific analyses, provide opinions and argue about subtleties, but there are at least two statistical elements to which we can refer. How can we be satisfied with an amendment to the bill that would add an example of a clear question in accordance with your request, if you do not give us more information or points of reference to determine what a clear question is? The previous witness stated definitively that the question was not clear. Could you refer us to any sources that could enable us to better understand the definition of clarity?

Mr. Lachapelle: The first important thing to read would be “Referendums: Guidelines for the Future” by David Butler. This study was conducted in part by the British Senate and members of the House of Representatives in order to study the questions. Here is an excerpt:

[English]

In fact, though Quebecers might deny this, worries over wording may be exaggerated. People do not read the ballot to make up their minds. They go to the poll in order to vote yes or no. Their decisions will be based on the broad issue and the way in which it has been presented during the campaign.

If the question is a loaded one, that fact will have been an issue in the debate. A loaded question may well boomerang in the face of its drafters. Nonetheless, fair referenda do require the question to be as balanced and unambiguous as possible.

[Translation]

I am giving you an opinion. We are asking the question: will you give the Government of Quebec the mandate to achieve sovereignty-association and negotiate its implementation? Maurice Pinard stated that the question was clear in 1980. If that is what you want, you have Maurice Pinard's question.

[English]

Senator Grafstein: Maurice Pinard changed his view.

Dr. Lachapelle: Maurice Pinard changed his view over time. Then what do we do as political scientists? We look to other referenda. In the Danish referendum, there were no questions, there was only the answer, “yes” or “no.” It is even clearer when there are no questions. That is a perfect situation.

Alors, mettez-vous à notre place. Comme pouvons-nous arriver à définir un exemple de question claire quand deux professeurs d'université, éminemment qualifiés, ont un point de vue différent sur deux questions semblables? Le professeur Pinard a publié toutes sortes de tableaux, il a analysé le vote des référendums antérieurs et vous, vous appuyez sur un article du journaliste Denis Lessard publié dans *La Presse* du 3 mars 1995. Un avocat peut dire blanc et l'autre peut dire noir. À ce moment, on engage un litige devant les tribunaux et on tranche. Selon l'avocat que vous engagez, vous allez avoir la réponse que vous voulez.

Je croyais qu'au niveau de la science politique, on pouvait faire des analyses très scientifiques, donner des opinions et qu'on pouvait argumenter sur des nuances, mais il y a au moins des éléments statistiques auxquels on peut référer. Comment peut-on se satisfaire d'un amendement au projet de loi qui ajouterait un exemple de question claire pour accéder à votre demande, si vous ne nous donnez pas plus d'informations ou de points de référence pour arriver à déterminer ce qu'est une question claire? Le témoin précédent nous a affirmé de façon définitive que la question n'était pas claire. Pourriez-vous nous renvoyer à des travaux qui nous permettraient aujourd'hui de mieux comprendre la définition de la clarté?

M. Lachapelle: Le premier travail important à lire serait «Referendum Guidelines for the Future», écrit par David Butler. Cette étude a été faite en partie pour le Sénat britannique et les membres de la Chambre des représentants dans le but d'étudier les questions. En voici un extrait.

[Traduction]

En fait, même si les Québécois pourraient le nier, on exagère de beaucoup les préoccupations relatives au libellé de la question. Les gens ne lisent pas le bulletin de scrutin pour faire leur choix. Ils se rendent au bureau de scrutin et votent oui ou non. Leur décision est fondée sur la question au sens large ainsi que sur la façon dont elle a été présentée pendant la campagne.

Si la question est biaisée, on en aura parlé dans le cadre du débat. Une question biaisée peut très bien se retourner contre ceux qui l'ont préparée. Il reste que pour que le référendum soit juste, il faut que la question soit aussi équilibrée et le moins ambiguë que possible.

[Français]

Je vous donne un avis. On pose la question: accordez-vous au gouvernement du Québec le mandat de réaliser la souveraineté-association et d'en négocier la mise en oeuvre? Maurice Pinard dit que la question était claire en 1980. Si c'est ce que vous voulez, vous avez la question de Maurice Pinard.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Maurice Pinard a changé d'opinion.

M. Lachapelle: Avec le temps, Maurice Pinard a changé d'idée. Que pouvons-nous faire, nous les politologues? Nous analysons d'autres référendums. Dans le référendum danois, il n'y avait pas de question, seulement la réponse: «oui» ou «non». C'est encore plus clair quand il n'y a pas de question. C'est une situation parfaite.

The answer is “yes” or “no” to what will have been the debate during the campaign. What we know as political scientists, however, is that a referendum campaign does matter. We see that all the time.

I was in favour of the amendment of the Liberal Party during the last referendum in Quebec when they were asking to have the question changed to state “a sovereign country.” I think the Parti Québécois made a mistake by not including that in the question.

[Translation]

If this bill was drafted by a political scientist, I am surprised that so much emphasis is placed on the question when all empirical research, including that by Mr. Pinard, seeks to evaluate the result of a vote according to a question or certain parameters of the question such as partnership. Partnership is always an important element. Some colleagues will tell you that that was not the determining factor in the referendum results. However, partnership is a campaign issue. In 1980, the question was known six months before the referendum. The Government of Quebec had stated the question in December. Did that change anything? In the last referendum, the question was known two months in advance. Did that have any impact on the results of the referendum?

In my opinion, the question is one element that can give some direction to the campaign. There are preambles to inform citizens, as was the case in the Denmark referendum. The preamble in Denmark was almost two pages long and explained the meaning of that referendum. In my brief, I emphasized that what is most important is that there be an enlightened debate. As a democrat, in my opinion, it is important that the political players debate the true issues. Whether one is federalist or sovereigntist, I think we can all agree on that. The issue here is to have a clear question.

Let us recall the 1992 Charlottetown referendum. This was a question that led to important constitutional changes. Was it a clear question or a question whose interpretation varied a great deal from one province to another? It was a complex question. That is why I am telling you to include a question in the bill, to provide examples. Decide on the process. There are countries that did not include questions and others that did. You choose. You have a whole range of options.

The Chair: Mr. Lachapelle, you will have noticed that I often tell senators to ask brief questions. I am going to ask you to provide somewhat shorter answers as well.

Senator Joyal: Mr. Lachapelle, if I can follow your reasoning, the importance of the question is not what determines the outcome of the vote. Everything depends on the debate and the way it is conducted. Conversely, one could think that the question “Do you want Quebec to become a different country that is completely separate from Canada?” would not have all that great an impact on the referendum.

La réponse, oui ou non, se rapporte au débat qui a eu lieu pendant la campagne. Comme politologues, toutefois, nous savons que la campagne référendaire a de l'importance. Nous le constatons chaque fois.

Pendant le dernier référendum, au Québec, j'étais en faveur de l'amendement proposé par le Parti libéral, qui modifiait la question en y ajoutant «un pays souverain». Je pense que le Parti québécois a commis une erreur en n'intégrant pas ces mots à la question.

[Français]

Si ce projet de loi a été écrit par un politologue, je suis surpris qu'on insiste tant sur la question, alors que tous les travaux empiriques, dont les travaux de M. Pinard, cherchent à évaluer le résultat d'un vote en fonction d'une question ou de certains paramètres de la question comme le partenariat. Le partenariat est un élément toujours important. Certains collègues vous diront que cela n'a pas été l'élément déterminant du résultat référendaire. Toutefois, le partenariat est un élément de campagne. En 1980, on a connu la question six mois avant le référendum. En décembre, le gouvernement du Québec avait énoncé la question. Est-ce que cela a changé quelque chose? Lors du dernier référendum, on a su la question deux mois à l'avance. Est-ce que cela a changé quelque chose au résultat du référendum?

À mon avis, la question est un élément qui permet d'orienter une campagne. Il existe des préambules pour informer les citoyens, comme pour le référendum au Danemark. Le préambule au Danemark comptait pratiquement deux pages et expliquait le sens de ce référendum. J'ai insisté, dans mon mémoire, pour dire que ce qui est le plus important, c'est qu'on ait un débat éclairé. En tant que démocrate, selon moi, c'est important que les acteurs politiques débattent de vrais enjeux. Qu'on soit fédéraliste ou souverainiste, je pense qu'on s'entend tous là-dessus. La question, c'est d'avoir une question claire.

Je rappellerai le référendum de Charlottetown en 1992. C'était une question qui menait à des changements constitutionnels importants. S'agissait-il d'une question claire ou d'une question dont les interprétations ont varié beaucoup d'une province à l'autre? C'était une question complexe. C'est pour cela que je vous dis de mettre une question au projet de loi, de donner des exemples. Décidez du processus. Il y a des pays qui n'ont pas mis de question et il y en a qui en ont mis. Choisissez. Vous avez une panoplie d'options.

La présidente: Monsieur Lachapelle, vous aurez remarqué que je dis souvent aux sénateurs de poser de courtes questions. Je vais vous demander de donner des réponses un peu plus courtes également.

Le sénateur Joyal: Monsieur Lachapelle, si je vous suis dans ce raisonnement, l'importance de la question n'est pas déterminante sur le résultat du scrutin. Tout dépend du débat engagé et de la façon dont il est mené. A contrario, on pourrait penser que la question «Voulez-vous que le Québec devienne un pays différent complètement séparé du Canada?» n'aurait pas d'impact plus qu'il le faut sur le référendum.

Mr. Lachapelle: You are leading a referendum campaign therefore you target the response so as to have a negative or positive connotation. That will give direction to the campaign. So you will get the result that goes with the type of campaign if you proceed with that kind of question. Saying that the government should ask that type of question is quite another matter. It should be as clear as possible for citizens, even those who are not well informed about the subject of the referendum, so that they can at least vote. One would have to talk about the implications of this question. The important issue is not so much the question as how one should answer it.

Senator Joyal: Yes, but the question is still on the table.

Mr. Lachapelle: Let us talk about substance. We have to know who will determine this type of question. What would be an acceptable question? Provide examples. If this example satisfies you, include it in Bill C-20. This would at least be an example and you could say that this question is acceptable. The question I took was Mr. Chrétien's, who said it was acceptable. So put it in the bill. I can live with that question.

[English]

Senator Grafstein: Thank you, Dr. Lachapelle, for a different and fascinating piece of evidence. If I understand you correctly, you say that the question really is not that important, but what you do emphasize in your statement is that the legitimacy of the process is important. Is it fair to say, since you have mentioned the Senate four or five times, that for greater political legitimacy, for greater constitutional clarity, for greater political reality, the Senate should be involved at the outset of this debate? Is that the substance of your evidence as it applies to the Senate?

Dr. Lachapelle: Absolutely.

Senator Grafstein: What we have in front of us is a piece of legislation that fights for political legitimacy and constitutional legitimacy, but both are equally important. What you say — and I want to put this fairly — is that the bill really does not go far enough, that the bill should have more items in it to deal with that particular issue: more detail, more subject matter, a more clear process, and so on. That goes to the question and to the nature of the legislation.

Let me deal with the second part, which has been the concern of senators from Quebec, and some senators that are not at this hearing. The argument that has been made to me by senators outside of Ontario and Quebec is that the process is not only constitutionally flawed because it excludes senators from the regions but it is politically flawed because the essence of the compact at Confederation was to ensure that senators outside Ontario and Quebec would have a say, hence the Senate.

Do you agree with that argument as well?

Dr. Lachapelle: I agree that members of the Senate and the regions should participate in the debate.

[Translation]

M. Lachapelle: Vous dirigez la campagne référendaire donc, vous orientez la réponse de façon à avoir une connotation négative ou positive. Cela va orienter la campagne. Alors, vous aurez le résultat qui va avec le type de campagne si vous procédez avec ce genre de questions. De là à dire que le gouvernement devrait poser ce genre de questions, c'est une autre chose. On devrait être aussi clair que possible pour les citoyens, même ceux qui ne sont pas bien informés au sujet du référendum, afin qu'ils puissent au moins voter. Il faudrait parler des implications de cette question. L'élément important n'est pas tant la question que la réponse qu'il faut y donner.

Le sénateur Joyal: Oui, mais la question est sur la table quand même.

M. Lachapelle: Parlons de fond. Il s'agit de savoir qui déterminera ce type de question. Quelle serait une question qu'on jugerait acceptable? Donnez des exemples. Si cet exemple vous satisfait, mettez-le dans le projet de loi C-20. Cela sera un exemple, à tout le moins, et vous pourrez dire que cette question est acceptable. La question que j'ai prise est celle de M. Chrétien, qui disait qu'elle était acceptable. Alors, mettons-la dans le projet de loi. Je peux vivre avec cette question.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Merci, monsieur Lachapelle, pour un témoignage différent et fascinant. Si je vous ai bien compris, vous estimez que la question en soi n'est pas si importante, mais vous insistez sur l'importance de la légitimité du processus. Puisque vous avez parlé à quatre ou cinq reprises du Sénat, on peut dire que pour une plus grande légitimité politique, pour une plus grande clarté constitutionnelle, pour un plus grand réalisme politique, le Sénat devrait participer d'emblée au débat, n'est-ce pas? Est-ce essentiellement ce que vous dites au sujet du Sénat?

M. Lachapelle: Absolument.

Le sénateur Grafstein: Nous sommes donc saisis d'un projet de loi qui recherche la légitimité politique et la légitimité constitutionnelle, qui sont tout aussi importantes l'une que l'autre. Je veux bien vous comprendre; vous dites que le projet de loi ne va pas suffisamment loin, qu'il devrait traiter davantage de cette question particulière. Il faut davantage de détails, plus de sujets, un processus plus clair, et cetera. Nous parlons donc de la question et de la nature du projet de loi.

Parlons de la deuxième partie, qui préoccupe les sénateurs du Québec et d'autres; qui ne sont pas ici ce soir. Des sénateurs qui ne viennent pas de l'Ontario ou du Québec m'ont fait valoir que ce processus était non seulement inconstitutionnel, parce qu'il exclut les sénateurs des régions, mais aussi mal conçu, politiquement, parce qu'essentiellement, à la Confédération, on souhaitait que les sénateurs ne venant pas de l'Ontario ou du Québec aient leur mot à dire, et c'est pourquoi on a créé le Sénat.

Acceptez-vous cet argument?

M. Lachapelle: Je conviens que les membres du Sénat et des régions doivent participer au débat.

[Français]

Senator Prud'homme: There are fascinating things about this 50 per cent plus one. I am a French-Canadian from Quebec. I have trouble identifying myself in any other way and in fact, I will never identify myself any differently. You know my past; a Quebec nationalist, that is for sure. That, at least, is clear.

On the night of the final results, there was this great apprehension throughout the country, and at one point, we even thought that the YES would win. My instincts told me: where are the votes coming from? I knew that as soon as the mass of votes from the Island of Montreal were tabulated, things would balance out. That was my impression. I like this process very much.

Why were we left hanging? We got a No vote with 50 odd percent. It was a triumph. You know that I am not afraid to go into the most nationalist circles, French-Canadian, P.Q. or B.Q. I voted No. That is obvious. How come we put so much stock in this magic number of 50? If the result had been reversed, we would have said that it was not enough, that the percentage was not clear. That is what I am trying to understand. I saw the results, and I am no longer a member of the Liberal Party of Canada caucus. Sometimes I suffer for that.

I know that this apprehension was apparent in the Liberal caucus of Canada. That is what led to all the other projects, the resolutions and now clarity. The MPs outside of Quebec said: Next time, our country is going to be at stake. And they are right. Why is it that on the one hand, 50 was the magic number that had to be reached — and it was reached in the final hours — and yet if the opposite had happened, some people would have said that it was not enough?

Mr. Lachapelle: During the last two referendums, there was a winner and a loser. The referendum strategies were very different. It was believed that the federalist forces would win 60/40. This is what was being said in Quebec for two years. For two years, we were being told repeatedly that we controlled everything, that politically, we were comfortable. In fact, they opened up the drawer, took out the 1980 strategy and applied it again. I will not list all of the strategic errors made by the federalist camp, but in large part, the results are that of a campaign that had been a success from the perspective of political adversaries. The worst decision that was made was that of not making a decision. Today, once again we are in a situation where there is no decision. You might say: yes but what would you say if the results were the same, but the opposite, without a decision? I am not saying that at 51 per cent it will be easy. It would be even more difficult than if it were 55 per cent. Except that in Ottawa, the federal government does not seem to have understood the message. In 1995, Mr. Chrétien made a promise to Quebecers. He said that a No vote was a vote for a renewed federalism. Verdun. Quebecers interpreted it that way. Polling from that time shows it. Even today, 70 per cent of Quebecers want federalism to be overhauled. The only way you could not be aware that something somewhere was not working was if you had your head buried in the sand. If Bill C-20 is the solution to the problem, then there is someone who did not see what happened last time and who will not see what will happen next time. If this continues, it will be up to you

Le sénateur Prud'homme: Il y a des choses fascinantes dans le 50 p. 100 plus un. Je suis canadien-français du Québec. J'ai de la difficulté à m'identifier autrement et d'ailleurs, je ne m'identifierai jamais autrement. Vous connaissez mon passé; nationaliste du Québec, cela c'est certain. Cela au moins, c'est clair.

Le soir du grand résultat, il y avait cette nervosité à travers tout le pays, même qu'à un moment donné, on croyait que le Oui l'emporterait. Mon flair me disait: d'où viennent les votes? Je savais qu'aussitôt que les votes massifs de l'Île de Montréal seraient entrés, cela balancerait. C'était mon impression. J'aime beaucoup ce processus.

Pourquoi s'est-on accroché? On a eu un Non à cinquante point quelque pour cent. Cela a été un triomphe. Vous savez que je n'ai pas de craintes d'aller dans tous les milieux les plus nationalistes, canadiens-français, péquistes ou bloquistes. J'ai voté non. C'est évident. Comment se fait-il qu'on s'accroche tellement à ce chiffre magique de 50? Si cela avait été l'inverse, on aurait dit que ce n'était pas assez, que le pourcentage n'était pas assez clair. C'est ce que j'essaie de comprendre. J'ai vu les résultats, et je ne suis plus membre du caucus du Parti libéral du Canada. Il arrive que j'en souffre.

Je sais que cette nervosité s'est manifestée au caucus libéral du Canada. C'est ce qui a amené tous les autres projets, les résolutions et maintenant la clarté. Les députés de l'extérieur du Québec avaient dit: la prochaine fois, c'est notre pays qui est en jeu. Ils ont raison. Pourquoi, d'un côté, 50 était-il le chiffre magique qu'il fallait atteindre — et on l'a atteint aux dernières heures — et que si l'inverse était arrivé, certaines personnes auraient dit que ce n'était pas assez?

M. Lachapelle: Lors des deux derniers référendums, il y a eu un gagnant et un perdant. Les stratégies référendaires étaient très différentes. On avait dit que les forces fédéralistes allaient gagner à 60/40. On nous a dit cela au Québec pendant deux ans. Pendant deux ans, on nous a martelé de messages disant qu'on contrôlait tout, que politiquement, on était à l'aise. En fait, ils ont ouvert le tiroir et pris la stratégie de 1980 et l'ont appliquée de nouveau. Je ne ferai pas l'exorcisme de toutes les erreurs stratégiques du camp fédéraliste, mais en bonne partie, le résultat est celui d'une campagne qui a été un succès du côté des adversaires politiques. La pire décision qui a été prise est celle de ne pas prendre de décision. Aujourd'hui, on se retrouve dans une situation sans décision. Vous allez me dire: oui, mais que direz-vous si c'est encore le même résultat, mais à l'opposé, sans décision? Je ne dis pas qu'à 51 p. 100 ce sera facile. Ce sera encore plus difficile que si c'était 55 p. 100. Sauf qu'à Ottawa, le gouvernement fédéral n'a pas compris le message. En 1995, M. Chrétien a fait des promesses aux Québécois. Il disait qu'un vote pour le Non était un vote pour un fédéralisme renouvelé. Verdun. Les Québécois l'ont interprété comme cela. Les sondages de l'époque le démontrent. Encore aujourd'hui, 70 p. 100 des Québécois veulent une réforme du fédéralisme. Il ne faut pas avoir la tête dans le sable pour comprendre qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas en quelque part. Si le projet de loi C-20 est la solution au problème, il y a quelqu'un qui n'a pas vu ce qui se passe et qui ne verra pas ce qui va se passer la prochaine fois. Si cela continue, ce sera à

to make a decision. The bill before you does not help the situation one bit.

I understand people from other provinces, especially those from the West, who say they do not know what is happening in Quebec.

I have friends from British Columbia who come to Quebec and who ask if they will be able to exit Highway 40 without having stones thrown at them. It is the year 2000 and there are still people who think like this in Canada. Basically, I think that Quebec society has evolved; it was a French-Canadian society and has become a Quebec society, and I think that there is not much difference between the two concepts today. It is democratic, it has experienced the quiet revolution, elections, referendums and we export our democratic expertise.

Today, some people are looking for a way to deny this reality, and for purely electoral reasons. In the United States, this is called "raising the flag." It is the theory whereby when the American President raises the flag, everyone supports him. The same theory applies in this case, and that is why "raisin the flag" works in English Canada. However, that is not the problem, the problem lies elsewhere.

Senator Prud'homme: Thursday, there will be a big event in Quebec City in relation to Jean Lesage. There will not be many French Canadians, Quebecers or Canadians invited, only a few it would appear, and I have been invited. There will be speeches which will help me sort out my thoughts by Thursday.

People do not like talking about these things, because it is a slippery slope, but I do not mind going out on a limb because I am old. You mentioned "French-Canadians" and "Quebec people." I followed the results, poll by poll, throughout the province. In Mr. Dion's riding, I could mention all of the polling stations in his federal riding, as well as the referendum results, especially on the West Island. We are all Quebecers, that is for sure! But there is a number of different peoples within Quebec, and Marcel Prud'homme certainly did not invent Aboriginal people.

How can you say it without hurting people? Obviously everybody who lives in Quebec is a Quebecer. Eighteen percent of the population, will vote no 99 per cent of the time, and that is their right, however French-Canadian Quebecers make up 82 per cent of the population. It is clear, I will say it for Mr. Turp, because in the end it will come to that. Even though we are not allowed to use the expression "French-Canadian people," I recognize the Aboriginal people with a lot of passion. There are 11 Aboriginal peoples in Quebec, it is not complicated, there are 65,000 Aboriginals, and we get along. We have heard all kinds of things, and now we are francophones, instead of dealing with reality. But is it not up to the French-Canadians of Quebec? Those are the ones we need to convince. And clearly they do not want it. I am telling you they do not want it. Do you think this is offensive to talk this way? There are some people who find this offensive in Ottawa.

vous de prendre la décision. Vous avez devant vous un projet qui n'améliore en rien la situation.

Je comprends les citoyens des autres provinces, surtout ceux de l'Ouest, qui disent ne pas savoir ce qui se passe au Québec.

J'ai des amis de la Colombie-Britannique qui arrivent au Québec et qui se demandent s'ils sont capables de sortir de l'autoroute 40 sans se faire lancer des roches. On est en l'an 2000 et il y a encore des citoyens qui pensent comme cela au Canada. Bref, je pense que la société québécoise a évolué; elle était canadienne-française et est devenue québécoise, et je pense qu'aujourd'hui il n'y a pas de grande différence entre les deux concepts. La société est démocratique, il y a eu la Révolution tranquille, il y a des élections, des référendums, et nous exportons notre expertise en ce qui concerne la démocratie.

Aujourd'hui, certains cherchent des échappatoires pour nier une réalité et ce, pour des raisons strictement électoralistes. Aux États-Unis, on appelle cela «raising the flag». C'est la théorie du président américain qui lève le drapeau, et quand on lève le drapeau, tout le monde appuie. C'est la même théorie qui s'applique ici, et c'est la raison pour laquelle «raising the flag» fonctionne au Canada anglais. Mais ce n'est pas le problème, le problème est ailleurs.

Le sénateur Prud'homme: Jeudi, il va y avoir un grand événement à Québec en relation avec Jean Lesage. Il n'y aura pas beaucoup de Canadiens français, de Québécois ou de Canadiens invités, seulement quelques-uns semble-t-il, et je dois dire que je suis invité. Il y aura de grands discours qui m'aideront dans ma réflexion d'ici jeudi.

Les gens n'aiment pas parler de ces choses-là parce que c'est un terrain glissant, mais moi je vais me risquer parce que je suis vieux. Vous avez mentionné «Canadien français» et «peuple québécois». Je suis les résultats, bureau de vote par bureau de vote, dans toute la province. Dans le comté de M. Dion, je peux vous nommer tous les bureaux de vote de son comté au fédéral, ainsi que les résultats du référendum, surtout dans le West Island. On est tous des Québécois, c'est certain! Mais il y a plusieurs peuples au Québec, et les peuples autochtones, ce n'est pas une invention de Marcel Prud'homme.

Comment le dire sans blesser personne? C'est sûr qu'on est tous des Québécois si on habite le Québec. Il y a 18 p. 100 de gens qui, à 99 p. 100, votent non, et c'est leur droit, mais il y a cependant 82 p. 100 qui est le peuple canadien-français du Québec. C'est clair, je le dis pour M. Turp, ils vont finir par venir à cela. Même si on ne nous permet pas d'employer l'expression «peuple canadien-français», c'est avec beaucoup de passion que je reconnais les peuples autochtones. Il y a 11 peuples autochtones au Québec, ce n'est pas compliqué. Il y a 65 000 autochtones, et on peut s'entendre. On a entendu toutes les kyrielles, puis on est rendu maintenant des francophones, au lieu d'arriver avec la réalité. Le débat n'est-il pas chez les Canadiens français du Québec? C'est ceux-là qu'il faut convaincre. Ils n'en veulent pas, c'est clair. Moi, je vous dis qu'ils n'en veulent pas. D'après vous, est-ce si offensant de parler comme cela? Il y a des gens qui trouvent cela offensant à Ottawa.

Mr. Lachapelle: In my opinion everyone who lives in Quebec is a Quebecer, everyone who feels that they are part of this political and sociological community. They are people who identify as such, minorities. As a professor at Concordia University, I can tell you that there are a lot of people who identify as Quebecers and who also identify as North Americans. We cannot forget that 10 per cent of francophones in Quebec have relatives in the United States, and who also identify as Canadians.

Identity varies: there is a strong national Quebec identity, a continental identity that free trade has no doubt strengthened, and that is the North American side of Quebecers, and thirdly, a constitutional or territorial identity which is Canadian. These three identities exist, however over the years, the Quebec identity has become a very strong identity.

In response to your question about peoples, I would refer you to the *Dictionnaire des peuples* published by Larousse. There you will find information on peoples of the world. There are a great number of them, they exist and they are defined. Perhaps I should send a copy to different libraries. And I would say that I like the idea of a "respectable people," in the sense that they recognize the rights of others, and they recognize that Canada was founded by two founding peoples, as we were taught in grade school. Is that still the case today? Those who wish to take this identity away from us do it at their own risk.

The Chair: I would like to thank you on behalf of the committee. Before you leave, because it is getting late, I would ask you to think a little bit. You said you would like to see samples of clear questions. One of the difficulties, obviously for us at the federal level, is to find examples of clear questions that would be acceptable to the other side, given that we have no right to legislate on the question that the National Assembly will ask. It is almost out of curiosity, but if you do find examples of clear questions, could you forward them to us?

Mr. Lachapelle: I would encourage you to read a nice little document published during the 1980 referendum in Quebec which is entitled, *Pour mieux comprendre les référendums* (A better understanding of Referendums), published by the Conseil de l'unité canadienne and which gives the questions asked in Australia, Newfoundland, Ireland, Norway, Denmark and the United Kingdom, in detail. It is full of examples of questions, it is the federal government that produced it and you could consult it.

One interesting example is that of Western Australia in 1938, which is a partnership, for the most part, and which is similar to the 1995 Quebec question, which was described by the Conseil de l'unité canadienne as being a clear and unambiguous question. So it is in fact your own documents that define this question as being clear.

M. Lachapelle: Mon opinion est que les Québécois sont ceux qui habitent le territoire du Québec, tous ceux qui sentent qu'ils font partie de cette communauté politique, sociologique. Ce sont des gens qui s'identifient, des minorités. En tant que professeur à l'Université Concordia, je peux vous dire qu'il y a beaucoup de gens qui s'identifient comme Québécois et qui s'identifient aussi comme Nord-Américains. N'oublions pas qu'il y a quand même 10 p. 100 de francophones au Québec qui ont de la parenté aux États-Unis, et qui s'identifient aussi comme Canadiens.

L'identité varie: il y a une identité nationale forte d'être Québécois, une identité continentale que le libre-échange a certainement renforcé, il s'agit de la nord-américanité des Québécois et, troisièmement, une identité constitutionnelle ou territoriale qui est le Canada. Ces trois identités existent, mais depuis des années, l'identité québécoise est devenue une identité forte.

Pour répondre à votre question sur les peuples, je vous renverrais au *Dictionnaire des peuples* de Larousse. Vous y retrouvez tous les peuples du monde. Ils sont nombreux, ils existent et sont définis. Peut-être devrais-je en envoyer une copie à plusieurs bibliothèques. Je vous dirais même que j'aime beaucoup l'idée de «peuple respectable», dans le sens que les gens reconnaissent les droits de chacun, et reconnaissent que le Canada aussi a été fondé par deux peuples fondateurs, comme on nous disait à la petite école dans nos bons collèges classiques. Est-ce encore vrai aujourd'hui? Ceux qui veulent nous enlever cette identité le font à leurs risques et périls.

La présidente: Je vous remercie beaucoup au nom du comité. Avant de vous laisser partir, parce qu'il est tard, je vais vous demander de réfléchir un petit peu. Vous avez dit que vous aimeriez voir des échantillons de questions claires. Une des difficultés évidemment, pour nous au niveau fédéral, est de trouver ce qui serait une question claire acceptable à l'autre partie, étant donné que nous n'avons aucun droit de légiférer sur la question que l'Assemblée nationale poserait. C'est presque par curiosité, mais si vous trouvez des échantillons de questions claires, pourriez-vous nous les faire parvenir?

M. Lachapelle: Je vous encouragerais à lire un beau petit document publié lors du référendum de 1980 au Québec qui s'appelait: *Pour mieux comprendre les référendums*, publié par le Conseil de l'unité canadienne et qui vous donne toutes les questions de l'Australie, Terre-Neuve, Irlande, Norvège, Danemark, Royaume-Uni, en détail. Il est plein d'exemples de questions, c'est le gouvernement fédéral qui l'a fait, et vous pouvez le consulter.

Un des exemples intéressants est celui de l'Australie occidentale en 1938, qui est un cas de partenariat, en bonne partie, et qui est très sensible à la question qu'on avait en 1995 au Québec, qui avait été jugée par le conseil de l'unité canadienne comme étant une question claire et non ambiguë. Ce sont donc vos propres documents qui définissent cette question comme une question claire.

The Chair: I thank you, you were very patient and we appreciate it very much.

The meeting is adjourned.

La présidente: Je vous remercie, vous avez été très patient et nous l'apprécions beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Afternoon sitting

As individuals:

Maurice Pinard, Professor Emeritus, Department of
Sociology, McGill University;
Stephen G. Blair, lawyer.

Evening sitting

As individuals:

Peter Hogg, Dean, Osgoode Hall Law School;
Dr. Guy Lachapelle, Professor, Department of Political
Science, Concordia University.

Séance de l'après-midi

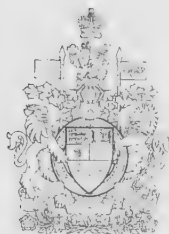
À titre personnel:

Maurice Pinard, professeur émérite, Département de
sociologie, Université McGill;
Stephen G. Blair, avocat.

Séance de la soirée

À titre personnel:

M. Peter Hogg, doyen, Osgoode Hall Law School;
M. Guy Lachapelle, professeur, Département des sciences
politiques, Université Concordia.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Thursday, June 8, 2000

Le jeudi 8 juin 2000

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Sixth meeting on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference

Sixième réunion sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Boudreau, P.C.	Milne
(or Hays)	Murray, P.C.
De Bané, P.C.	Nolin
Furey	Poulin
Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
Kenny	Sibbeston
Kroft	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator De Bané substituted for that of the Honourable Senator Gill (*June 7, 2000*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*June 7, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Boudreau, c.p.	Milne
(ou Hays)	Murray, c.p.
De Bané, c.p.	Nolin
Furey	Poulin
Hervieux-Payette, c.p.	Rivest
Kenny	Sibbeston
Kroft	

* *Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur De Bané est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 7 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 7 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

(7)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 6:08 p.m., the Honourable Joan Fraser, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, De Bané, P.C., Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Kroft, Milne, Murray, P.C., Nolin, Poulin and Sibbeston (12).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Finestone, P.C., Grafstein, Joyal, P.C., and Taylor (6).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

From the Association for Non Resident Quebecers:

Marshall Miller, Executive Director.

As an individual:

Robert Howse, Professor, University of Michigan Law School.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Marshall Miller made a statement and answered questions.

Robert Howse made a statement and answered questions.

At 9:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 18 h 08, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, De Bané, c.p., Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Kroft, Milne, Murray, c.p., Nolin, Poulin et Sibbeston (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Finestone, c.p., Grafstein, Joyal, c.p., et Taylor (6).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec:

Marshall Miller, directeur exécutif.

À titre personnel:

Robert Howse, professeur, École de droit de l'Université du Michigan.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Marshall Miller fait une déclaration et répond aux questions.

M. Robert Howse fait une déclaration et répond aux questions.

À 9 h 10, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 8, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 6:08 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the sixth meeting of the committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you, including our television audience, to our hearings.

[*Translation*]

The bill was passed by the House of Commons on March 15, 2000 and was given first reading in the Senate on March 21. It was then given second reading on 18 May, meaning that the Senate approved the bill in principle. Bill C-20 was then referred to this special committee so that we could study it in depth.

[*English*]

That consideration continues today with the appearances of Marshall Miller, executive director of the Association for Non-Resident Quebecers, and by Robert Howse, professor, University of Michigan Law School. The witnesses will each make an opening statement, following which there will be a question-and-answer period.

[*Translation*]

Once the committee has heard all the witnesses selected, the bill will be reviewed section by section. Then, the committee will decide whether it approves the bill as it stands, whether it is going to recommend amendments, or whether it will recommend not to proceed with the bill. The committee will then report its decisions to the Senate for its consideration.

[*English*]

Mr. Miller, thank you for appearing before the committee today. We look forward to your presentation. Please proceed.

Mr. Marshall Miller, Executive Director, Association for Non-Resident Quebecers: Honourable senators, thank you for agreeing to hear our views. The objective of the Association for Non-Resident Quebecers is to gain the right for all Quebecers to vote in any referendum that could lead to the secession of the province of our birth from the country of our birth.

We seek no voting rights naturally when the Government of Quebec is exercising the powers assigned it under our Constitution.

We do not welcome the lamentable divisibility of Canada. The Supreme Court has told us that, in a legal context, it is divisible, and we accept that. We also look forward to a vigorous and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 8 juin 2000

Le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 18 h 08 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Mes chers collègues, la sixième réunion du comité d'étude du projet de loi C-20 est maintenant ouverte. Je tiens à souhaiter à tous la bienvenue à nos audiences, y compris au public qui nous suit à la télévision.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour que nous en fassions une étude approfondie.

[*Traduction*]

Cet examen se poursuit aujourd'hui par la comparution de Marshall Miller, directeur administratif de l'Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec et de celle de Robert Howse, professeur, École de droit de l'Université du Michigan. Les témoins feront chacun une déclaration préliminaire; il y aura ensuite une période de questions et réponses.

[*Français*]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. À ce moment, le comité décidera s'il adopte le projet de loi tel quel, s'il recommande des amendements, ou s'il recommande de ne pas donner suite au projet de loi. Le comité fera ensuite rapport de ses décisions au Sénat pour sa considération.

[*Traduction*]

Monsieur Miller, je vous remercie d'avoir accepté de comparaître aujourd'hui devant le comité. Nous vous écouterons avec intérêt. Vous avez la parole.

M. Marshall Miller, directeur administratif, Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec: Honorables sénateurs, je vous remercie d'avoir accepté de nous entendre. L'objectif de l'Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec est d'obtenir, pour l'ensemble des Québécois, le droit de voter à tout référendum susceptible de déboucher sur la sécession de notre province d'origine.

Nous ne cherchons naturellement pas à obtenir de droit de vote lorsque le gouvernement du Québec exerce les pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu de notre Constitution.

Nous regrettons qu'existe la lamentable possibilité d'un Canada divisé. La Cour suprême nous a dit, qu'en droit, le Canada est divisible, et nous l'acceptons. Nous espérons également qu'un

Canada-wide debate on the divisibility issue at the political level. However, in the context of the divisibility of Canada, we are in substantial agreement with Bill C-20.

In the 10 minutes or so I have, I would like to cover the following issues. There are implications attached to the province of birth in the new context of a divisible Canada. Until now, residency has been the main determinant of a person's voting rights. Supporting mobility rights helps national unity, but are these rights real or hollow?

The Supreme Court opinion means all Quebecers should be heard, not only those resident at the time. There is powerful international support for the view that democratic expression regarding secession requires that the views of non-residents be included.

Regarding jurisdictional cracks, to whom should non-residents turn for the protection of our rights — a provincial government that seeks to secede and who controls the consultation process, or the federal government, which seeks to preserve the unity of our country? How does Bill C-20 not address these issues and how does it not follow the guidance provided by the Supreme Court reference.

Finally, I will address how to correct this patently unfair and undemocratic situation where large numbers of Quebecers risk falling between jurisdictional cracks in a way that does not violate the principles of Bill C-20, with which we are in substantial agreement.

There will necessarily be some issues I can only touch upon briefly. They can be considered in the more depth in the question phase, if that is your wish.

I shall now turn to the issue of mobility rights. When a Texan moves to New Jersey and proudly proclaims he is a Texan, a native of New Jersey can rightly say, "So what?" In a federation that is not divisible, where you are born is at best a social comment. It has few legal implications.

[Translation]

Secession would change all that. The Minister has indicated — and this is correct — that a referendum on secession is different. Because secession is permanent.

[English]

When we move from Quebec to live in other provinces, we left as both Quebecers and Canadians. People born in Quebec remain Quebecers, no matter where we may be residing. It is a quality we are born into, just as our quality of being born a Canadian endures no matter where we may reside nor for how long we are absent. Under current rules, secession could force us to choose between them without ever having had the opportunity to vote on that change. That is not only undemocratic, that is a quandary not

débat vigoureux va s'engager dans tout le Canada sur la question de la séparation au niveau politique. Cependant, dans le contexte de la divisibilité du Canada, nous sommes d'accord, pour l'essentiel, avec le projet de loi C-20.

Au cours des quelque 10 minutes dont je dispose, je voudrais examiner les questions suivantes. La nouvelle perspective d'un Canada divisible soulève un certain nombre de questions relatives à la province d'origine. Jusqu'à présent, le lieu de résidence était le principal déterminant des droits de vote d'une personne. La défense du droit à la mobilité aide certainement à maintenir l'unité nationale, mais s'agit-il là d'une illusion ou d'une réalité?

L'avis de la Cour suprême signifie que tous les Québécois doivent être entendus et pas seulement ceux qui résident au Québec. L'opinion internationale est très nettement favorable à ce que dans un vote démocratique au sujet de la sécession, les vues des non-résidents soient également prises en compte.

En ce qui concerne le vide juridique dans le domaine des compétences, vers qui ceux qui ne résident pas au Québec devraient-ils se tourner pour obtenir la protection de leurs droits — vers un gouvernement provincial qui recherche la séparation et qui contrôle le processus de consultation, ou vers le gouvernement fédéral qui s'efforce de préserver l'unité de notre pays? Comment se fait-il que le projet de loi C-20 ne réponde pas à ces questions et ne suive pas l'avis de la Cour suprême sur le renvoi?

Pour conclure, je parlerai de la manière de remédier à cette situation marquée par une injustice et par un manque d'esprit démocratique flagrants, dans laquelle un grand nombre de Québécois risquent d'être victimes de ce vide juridique; sans enfreindre les principes du projet de loi C-20, avec lequel nous sommes, dans l'ensemble, d'accord.

Il y aura inévitablement un certain nombre de points que je ne pourrai qu'évoquer brièvement. Si vous le désirez, nous pourrons y revenir plus en détail au cours de la période de questions.

Je vais maintenant passer à la question de la liberté de circulation et d'établissement. Lorsqu'un Texan vient s'établir dans le New Jersey et proclame fièrement qu'il est Texan, une personne née dans cet État peut fort justement dire, «Et alors?». Dans une fédération qui n'est pas divisible, votre lieu de naissance présente tout au plus un intérêt sur le plan social. Il a peu de conséquences sur le plan juridique.

[Français]

La sécession change tout cela. Le ministre a indiqué — et c'est exact — qu'un référendum sur la sécession est différent. La raison est que la sécession c'est pour toujours.

[Traduction]

Lorsque nous quittons le Québec pour aller vivre dans d'autres provinces, nous le faisons à la fois en tant que Québécois et que Canadiens. Les personnes nées au Québec demeurent des Québécois, quel que soit leur lieu de résidence. C'est une qualité qui s'attache à nous dès notre naissance, de la même manière que le fait d'être né Canadien est une qualité qui continue à exister quel que soit notre lieu de résidence ou la durée de notre absence. Selon les règles actuelles, la sécession nous obligerait à faire un

faced by other Canadians. Someone born in New Brunswick or Nova Scotia will remain both Canadians and New Brunswickers or Nova Scotians after any secession of Quebec.

Canada is a place where we want people to be able to move freely. This is a right guaranteed in article 6(2) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. If a consequence of our interprovincial mobility is the effective loss of secession referendum voting rights, then those mobility rights are hollow because they disenfranchise voters from, perhaps, the most important vote of their lives.

We also say there is more to mobility rights than narrow points of law or fundamental democratic and human rights. Mobility rights not only prohibit discrimination primarily on the basis of province of present or previous residence, to use the language of the Charter, they help weld a nation together.

Denying the right of non-residents to vote in a referendum on secession is tantamount to saying that a person has not necessarily moved to another province, for example, to further their careers. It is tantamount to saying that person has quit the place where they were born.

Life is more complicated than that. Many of us have ties in Quebec — family, business and friendship ties. We have not quit Quebec, we have moved. By supporting those ties and encouraging the retention of an interest in the affairs of the province of our birth, Canada is made stronger. This is true for any province in Canada, not just Quebec. To understand that, imagine the contrary — it is a formula for increasing regional and provincial isolation.

The Supreme Court meant that all Quebecers should be heard. We studied carefully the Supreme Court opinion in the reference, but we also looked at an earlier case that the Supreme Court considered in 1993, namely, *Haig v. Canada*, which dealt with the Charlottetown constitutional referendum, eligibility to vote and residency issues.

Let us assume the courts in general and the Supreme Court in particular do not like to waste their time. The referendum on the Charlottetown Agreement was held in 1992. Why, then, did the Supreme Court deal with an appeal in 1993 on an issue that was already moot, since the referendum had come and gone? It was a signal to us that the old days of the narrow view of voting eligibility based on residency had passed. Why else did a case whose decision was moot warrant the time and effort? The Supreme Court wanted to tell us something.

In speaking notes, the Minister for Intergovernmental Affairs cited how often the word “clear” is used by the Supreme Court as

choix sans jamais nous donner la possibilité de voter sur ce choix. C’est non seulement contraire à la démocratie, mais cela crée un dilemme auquel les autres Canadiens ne sont pas confrontés. En cas de sécession du Québec, une personne originaire du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse demeurera à la fois Canadien et Néo-Brunswickais ou Néo-Écossais.

Le Canada est un endroit où nous voulons que chacun puisse se déplacer librement. Ce droit est d’ailleurs garanti par l’article 6(2) de la Charte canadienne des droits et libertés. Mais cette mobilité interprovinciale entraîne la perte effective du droit de vote dans un référendum sur la sécession, les droits qui s’y rattachent sont illusoires puisqu’ils ne permettent pas à certains électeurs de participer à ce qui serait peut-être le scrutin le plus important de leur vie.

Nous considérons également que lorsqu’on parle du droit de se déplacer, on ne parle pas uniquement d’étroites questions de droit ou à de droits démocratiques et humains fondamentaux. Ce droit interdit non seulement la discrimination fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle. Pour reprendre les termes de la Charte, ce droit aide à cimenter une nation.

Refuser aux non-résidents le droit de voter dans un référendum sur la sécession revient à dire qu’une personne n’est pas nécessairement allée s’installer dans une autre province, par exemple, pour promouvoir sa carrière. Cela revient à dire que cette personne a abandonné l’endroit où elle est née.

La vie est plus compliquée que cela. Nous sommes nombreux à avoir des liens avec le Québec — liens de famille, d’affaires et d’amitié. Nous n’avons pas abandonné le Québec, nous sommes simplement allés nous établir ailleurs. En protégeant ces liens et en encourageant le maintien d’un intérêt dans les affaires de la province d’origine, on fait du Canada un pays plus fort. C’est d’ailleurs vrai de n’importe quelle province du Canada, pas seulement du Québec. Pour le comprendre, imaginez le contraire: cela devient une recette pour accroître l’isolement régional et provincial.

La Cour suprême s’est prononcée en faveur de l’inclusion de tous les Québécois. Nous avons soigneusement étudié son avis sur le renvoi, mais nous avons également examiné une cause plus ancienne portée devant la Cour suprême en 1993, *Haig c. Canada*, qui avait trait au référendum constitutionnel de Charlottetown, au droit de vote et aux questions de résidence.

Partons du principe que les tribunaux en général et la Cour suprême en particulier n’aiment pas perdre leur temps. Le référendum sur l’Entente de Charlottetown a été tenu en 1992. On peut donc se demander pourquoi la Cour suprême a entendu un appel en 1993 portant sur une question qui n’était déjà plus qu’une hypothèse d’école, puisque le référendum n’était plus qu’un souvenir? C’était une façon de nous faire comprendre que l’époque de la conception étroite du droit de vote en fonction du lieu de résidence était révolue. Comment pourrait-on autrement expliquer le temps et les efforts consacrés à cette affaire? La Cour suprême tenait à nous dire quelque chose d’important.

Dans ses notes d’allocution, le ministre des Affaires gouvernementales a mentionné la fréquence avec laquelle la Cour

a measure of importance to have clarity. We would like to do the same with respect to residency.

Did the Supreme Court intend a narrow residency-based right to be heard for a result to be clear, or a broad, inclusive right to be heard? In our written brief, at page 12, we show a table listing the frequency with which the Supreme Court referred to phrases with narrow, precise interpretations, such as “domicile,” which is an important concept in Quebec law, even more powerful than mere residency, “residents,” and also to broader inclusive concepts such as “Quebecers” and the “people of Quebec.” We also tabulated the expression “population,” the expression used in Bill C-20, a word with more than one meaning and which appeared eight times. The broad, inclusive “people of Quebec” and “Quebecers” appeared 26 times, while “resident” or “residents” appeared six times, making a margin of over 80 per cent in favour of a broader, inclusive interpretation. The narrowest concept of “domicile” or “domiciled in Quebec” was not mentioned even once.

It seems clear that the Supreme Court means all Quebecers, not just those resident in the province at the time of a referendum.

If Bill C-20 bases its foundation on the Supreme Court opinion, we believe we have a right to insist that Bill C-20 reflect the requirement that the entire population of a province, including non-residents, and not only those resident at the time of a referendum, be heard for any result to be considered a clear expression of the desire to secede.

For this subject, there is powerful international support. Non-resident voting rights are widespread. The European Union, which also embraces the concept of mobility, allows non-resident voting as a matter of course. The United Nations supports extensive non-resident voting rights in referenda on secession. The Government of Canada also supported non-resident voting rights when it was a member of the Security Council of the United Nations at the time of the East Timor referendum, in 1999.

It is inconceivable that a higher standard of democratic rights can be endorsed in Indonesia and East Timor on a referendum on secession than is permitted in our country. The same standard for non-resident voting rights as the Government of Canada has supported for others should be available to all Quebecers.

To whom do we turn, though, for protection of our democratic rights? The minister wrote to us following our presentation to the legislative committee. We are grateful that our views received his attention. The minister suggested that our concerns could be met through clause 2(2)(c), relating to any other matters. I should like to return to that in a moment.

suprême utilise le mot «clair» pour souligner l'importance qu'elle attache à la clarté. Nous voudrions en faire de même au sujet de la notion de résidence.

Pour que le résultat soit clair, la Cour suprême voulait-elle que le droit de vote soit fondé sur une interprétation restrictive du lieu de résidence, ou au contraire sur une interprétation plus large et inclusive? À la page 12 de notre mémoire, nous présentons un tableau qui illustre la fréquence avec laquelle la Cour suprême a utilisé des termes se prêtant à une interprétation restrictive et précise, tels que «domicile», qui est une notion importante en droit du Québec, encore bien plus que les simples notions de résidence, de «résidents», ainsi que celles de notions inclusives plus générales telles que «Québécois» et le «peuple du Québec». Nous en avons fait de même pour l'expression «population», terme utilisé dans le projet de loi C-20, qui a plusieurs sens et qui apparaissait à huit reprises. Les expressions générales inclusives «peuple du Québec» et «Québécois» apparaissaient 26 fois, alors que «résident» ou «résidents» n'apparaissaient qu'à six reprises, soit une marge de plus de 80 p. 100 en faveur d'une interprétation plus large et inclusive. La notion la plus restrictive de «domicile» ou de «domicilié au Québec» n'a pas été mentionnée une seule fois.

Il semble clair que la Cour suprême pensait à tous les Québécois, et pas seulement aux résidents de la province au moment d'un référendum.

Si le projet de loi C-20 est fondé sur l'opinion de la Cour suprême, nous estimons avoir le droit de réclamer qu'il exige que la population toute entière d'une province, y compris les non-résidents, et pas seulement ceux qui s'y trouvent au moment d'un référendum, puissent voter pour que le résultat quel qu'il soit puisse être considéré comme la claire expression de la volonté de se séparer.

Dans ce domaine, la position internationale est très nette. Le principe du droit de vote pour les non-résidents est très largement répandu. L'Union européenne, qui a également adopté le principe de la mobilité, autorise automatiquement les non-résidents à voter. Les Nations Unies ont également adopté une interprétation très libérale des droits de vote des non-résidents dans les référendums sur la sécession. De son côté, le gouvernement du Canada a soutenu les droits de vote des non-résidents lorsqu'il était membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, à l'époque du référendum du Timor oriental en 1999.

Il est inconcevable que l'Indonésie et le Timor oriental aient une attitude plus démocratique que notre propre pays dans le cas d'un référendum sur la sécession. Le critère relatif au droit de vote des non-résidents que le gouvernement du Canada a accepté pour les autres devrait également être appliqué à tous les Québécois.

Il reste que nous ne savons toujours pas vers qui nous tourner pour assurer la protection de nos droits démocratiques. Le ministre nous a écrit à la suite de notre exposé devant le comité législatif. Nous apprécions le fait que les vues que nous avons exprimés ont retenu son attention. Le ministre nous a dit que, dans tous les autres domaines, l'article 2(2)(c) devrait apaiser toutes nos inquiétudes. J'y reviendrai dans un moment.

The minister also expressed a concern that our suggestions for amendment went against the spirit of the bill of non-interference in how a province carries out a referendum. We respectfully disagree.

We had suggested that Bill C-20 be amended to include after each reference to the "population of the province" the words "no matter where they may be residing." We still would like to see this change. This amendment does not force the province to comprehensively include their non-resident population. It merely makes it clear that, if they do not, the evaluation of the clarity of the result may be affected, especially in the case of a close vote.

Let us explore that possibility further. A province may choose to run the risk that by effectively excluding the non-resident population they may win a close victory that would not, however, be recognized by Parliament. Their gamble would be that they could win recognition of independence in the international court of public opinion. I believe they would have difficulty winning that recognition if Bill C-20 explicitly calls for the inclusion of non-residents. That is because, internationally, the practice of non-residents voting in referenda, especially on secession, is so widespread it is effectively the norm. This is particularly true for the United States and France, which support broad non-resident voting rights.

Many observers have commented that Quebec would need the support of both these countries to have a unilateral declaration of independence succeed. How could either of those countries agree that the result was fair and clear if it effectively excluded most of the non-resident population.

The situation changes if the requirement to include the voice of non-residents is omitted and left silent, perhaps as an "any other matters provision," to be used later, if necessary. Separatists could then easily argue that refusing to include the requirement when they had the opportunity amounted to rejecting the argument. They could argue that trying to use it after the fact of a winning result amounts to laying a trap. It is not so clear how the international community would view that possibility. Is it worth running the risk?

Moving to a more personal level, what about our rights as individuals? Our experience is that a provincial government seeking secession has no inherent incentive to enfranchise non-residents. Our provinces of residence have no jurisdiction. Only the federal government, the government of all the people, is in a position to protect the secession referendum voting rights of its citizens from loss through interprovincial mobility.

Le ministre a également déclaré que ce qui l'inquiétait c'était que nos suggestions en faveur d'un amendement au projet de loi étaient contraires à l'esprit de celui-ci en ce qui concerne la non-ingérence dans la manière dont une province tient un référendum. Nous nous permettons respectueusement d'exprimer un avis contraire.

Nous avons recommandé que le projet de loi C-20 soit amendé afin d'inclure après chaque mention de la «population de la province» les mots «quel que soit leur lieu de résidence». Nous n'avons pas changé d'avis en ce qui concerne la pertinence de ce changement. En effet, cet amendement n'oblige pas la province à inclure tous les Québécois qui ne résident pas au Québec. Il précise simplement qu'ils ne sont pas tous inclus, la clarté du résultat pourrait être compromise, en particulier en cas de vote serré.

Examinons cette possibilité de plus près. Une province peut décider de courir le risque en excluant, dans la pratique, la population de ses membres non-résidents; elle peut remporter une victoire de justesse qui ne serait, cependant, pas reconnue par le Parlement. En agissant ainsi, elle miserait sur la reconnaissance de son indépendance par l'opinion internationale. Je crois qu'elle aurait des difficultés à l'obtenir si le projet de loi C-20 prévoyait explicitement l'inclusion des non-résidents. En effet, sur le plan international, le vote des non-résidents en cas de référendum, en particulier lorsque celui-ci porte sur la sécession, est une pratique si répandue qu'elle est en fait devenue la norme. Cela est particulièrement vrai des États-Unis et de la France, qui sont favorables à ce que leurs ressortissants qui ne résident pas sur leur territoire bénéficient de larges droits de vote.

De nombreux observateurs ont noté que le Québec aurait besoin du soutien de ces deux pays pour qu'une déclaration unilatérale d'indépendance soit acceptée. Comment la France ou les États-Unis pourraient-ils reconnaître que le résultat était équitable et clair s'il excluait dans la pratique la plus grande partie de la population des non-résidents.

La situation change si l'on omet l'obligation d'inclure le vote des non-résidents et si ceux-ci sont donc réduits au silence, peut-être sous la forme d'une disposition «relative à toute autre question», à utiliser plus tard, en cas de nécessité. Les séparatistes pourraient alors faire aisément valoir que le refus d'inclure cette obligation lorsque la possibilité de le faire existait revient à un rejet pur et simple. Ils pourraient également soutenir qu'en essayant de l'utiliser après coup, en cas de victoire de leur part, cela reviendrait à poser un piège. Il est difficile de savoir comment la communauté internationale réagirait dans une telle situation. Cela vaut-il la peine d'en courir le risque?

Sur un plan plus personnel, quels sont nos droits en tant qu'individus? L'expérience nous a appris qu'un gouvernement provincial qui cherche à faire sécession n'a aucun intérêt inhérent à accorder le droit de vote à des non-résidents. Nos provinces de résidence n'ont aucune compétence en ce domaine. Seul le gouvernement fédéral, le gouvernement qui représente l'ensemble de la population est en mesure de protéger, en cas de référendum sur la séparation, le droit de vote que certains de ses citoyens ont perdu en raison de la mobilité interprovinciale.

Finally, Madam Chair, before making specific recommendations, I should like to make another comment regarding mobility and the notion of frontiers.

When I visit the United States, I expect to have to cross a frontier and to be subject to their conditions of entry. They have a sovereign right to decide for themselves, and their history is that those decisions can change from time to time. That is what sovereignty means.

When I go to Quebec, I do not feel I am crossing a frontier, in the sense that I am a guest; I have a definite feeling that I am returning home. I do not want that to change. When I return to visit my two children, who still live in the Montreal area, I do not want to feel that I must cross a frontier.

We look to this committee, to Parliament, to the Government of Canada to ensure that our voices must be heard before they will consider any result in favour of secession to be valid, because we will not get that protection from the seceding province.

Our recommendation is a two-branched recommendation. If Bill C-20 is to be amended, we would like to see it amended to require the inclusion of non-residents. However, if such amendments are not possible on the grounds that they will interfere potentially with the prerogatives of a province with respect to their residents, then Parliament and the federal government should, in connection with the adoption of Bill C-20, make clear its intention to require and, if necessary, provide for the democratic expression of the non-resident population of any province seeking to secede at the same time and with the same question and, if necessary, under the supervision of the federal government.

Senator Beaudoin: On the question of a referendum in Quebec, obviously, the voters list is drafted by Quebec. I would like you to explain to me why a person born in Quebec who has left Quebec and a person who is born outside Quebec but whose parents were born in Quebec should have the right to vote in such a referendum. I understand that you are interested in discussing this with Quebec authorities, that, if there is a referendum, you are considering your rights.

Do you want us to speak about that in Bill C-20? This bill is restricted to areas in which the Parliament of Canada is interested in saying what kind of negotiations should take place, if the question and the verdict is clear. In other words, we have the right to legislate. There is no doubt about that. We may say — and this is what the advisory opinion stated very clearly — that we have a statute and this is how we will negotiate, if the question and the verdict is clear. Do you want us to intervene in the area of the provincial legislative field concerning the voters list? Is that what you want?

Mr. Miller: My preference is that we not be required to vote under the Quebec voting regulations, something that we can talk about if you wish. I consider them to be very disadvantageous for

Pour conclure, madame la présidente, avant de présenter des recommandations plus précises, je voudrais faire une dernière observation au sujet de la mobilité et de la notion de frontière.

Lorsque je me rends aux États-Unis, je sais que je dois franchir une frontière et que je suis assujéti aux conditions d'entrée fixées par les Américains. Ceux-ci ont le droit souverain de décision, et l'histoire nous a appris que ces décisions peuvent changer de temps à autre. Voilà ce que signifie la souveraineté.

Quand je vais au Québec, je n'ai pas du tout le sentiment de franchir une frontière, comme si j'étais un invité; j'ai par contre le sentiment très fort que je reviens chez moi. Je ne voudrais pas que cela change. Quand je reviens voir mes deux enfants, qui vivent encore dans la région de Montréal, je ne voudrais pas avoir l'impression de passer une frontière.

Nous comptons sur ce comité, sur le Parlement, sur le gouvernement du Canada pour qu'ils veillent à ce que nos voix soient entendues avant d'envisager la validité d'un vote en faveur de la sécession, car il est certain que la province qui se sépare ne nous accordera pas le même degré de protection.

Notre recommandation est double. Si le projet de loi C-20 est amendé, nous voudrions qu'il le soit en faveur de l'inclusion des Québécois qui ne résident pas au Québec. Cependant, si cela n'est pas possible parce qu'il risquerait de compromettre les prérogatives d'une province à l'égard de ses résidents, il faudrait alors que le Parlement et le gouvernement fédéral, dans le contexte de l'adoption du projet de loi C-20, précisent clairement leur intention d'exiger, et le cas échéant, de prendre les dispositions nécessaires à cet égard, que les citoyens qui ne résident pas dans la province puissent s'exprimer démocratiquement lorsque cette province cherche à se séparer et que cela se fasse en même temps, avec la même question et, en cas de nécessité, sous la supervision du gouvernement fédéral.

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est du référendum au Québec, il est bien évident que la liste des électeurs est établie par la province elle-même. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi une personne née au Québec, qui a quitté le Québec, et une personne qui est née hors du Québec mais dont les parents sont natifs du Québec devraient avoir droit de voter dans un tel référendum. Je crois comprendre que vous voudriez en discuter avec les autorités québécoises, à savoir, que s'il y a référendum, vous voudriez savoir quels sont vos droits.

Voulez-vous que nous discussions du projet de loi C-20? Il se limite aux domaines au sujet desquels le Parlement du Canada est prêt à déterminer le genre de négociations qui devraient avoir lieu, si la question et le verdict sont clairs. Autrement dit, nous avons le droit de légiférer. Il n'y a pas de doute là-dessus. Nous pouvons déclarer — et l'avis a été très clair à ce sujet — que nous avons une loi et que c'est ainsi que nous allons négocier, si la question et le verdict sont clairs. Voulez-vous que nous intervenions en ce qui concerne la liste des électeurs, question qui relève de la compétence provinciale? Est-ce cela que vous voulez?

M. Miller: Ce que je préférerais c'est que nous ne soyons pas obligés de voter conformément au règlement électoral du Québec, ce dont nous pourrions discuter si vous le désirez. Je considère

non-residents on technical matters. I can go into them later if you like.

On the broad principle, the question is: Is Canada to follow the international norm, where someone born in a province has the identity of that province by virtue of birth? In other words, is being a Quebecer a birthright, or is it something that someone decides some people may have through some mechanism or other? Is it a sort of litmus test? I would be very much against that.

If the principle that someone born in Quebec is a Quebecer is accepted, then why should the voting entitlement be less in Canada than it is, for example, in East Timor or than it is in many other countries that have had secessions where they have broadly consulted non-resident populations? Why is the situation in Canada so different?

Senator Beaudoin: We are all Canadian citizens. At the federal level, we vote as Canadian citizens. Of course, the laws in the Parliament of Canada should respect that. Obviously, this is what they do. Once you are concerned with an election or with a referendum in Quebec, for example, then we must admit that in the legislative field they have the right to legislate on this, as well as on the conditions.

I cannot understand how a person who has left Quebec completely, and for all of his or her life, can say to Quebec, "You must put me on the voters list, even if I do not live in Quebec and even if I left the province." By virtue of what obligation in the Canadian Constitution could you reach such a conclusion? Obviously, if you leave a province and you go to another province, it changes your status, not as a federal voter but as a provincial voter. This is what federalism is about. By virtue of what do you conclude that you may invoke the international rules and conventions, et cetera? In a federation like Canada, you are in Quebec or you are not. Your country is everywhere, that is, in all provinces. That is something with which I agree.

Let us consider civil law and common law. I was born in Montreal and I have lived in Quebec since birth. I am glad that I come under the Civil Code. However, if tomorrow I move to Ontario, that is the end of it. I will be subject to the common law principles that apply in Ontario. If I want to vote in Quebec, I have to respond to the obligations set out in the Quebec elections legislation.

Mr. Miller: Senator, I must disagree with you. I agree that the Government of Quebec is exercising its powers under the Constitution. Under the Constitution, according to some, Quebec does not have the right to secede simply on its own terms. I tend to agree with that. This is what Bill C-20 and the ruling of the Supreme Court told us. My feeling is that, as a Quebecer, if I have left Quebec to live in Ontario for an undetermined period of time — and I have been back and forth more than once — then as long as Quebec is restricting its laws to the Constitution I have nothing to say about it because they do not affect me. Besides,

que ce règlement défavorise nettement les non-résidents sur le plan technique. Je pourrai revenir là-dessus par la suite, si vous le voulez.

En ce qui concerne le principe général, la question est la suivante: Le Canada doit-il respecter la norme internationale, selon laquelle la personne née dans une province est identifiée à celle-ci en vertu de son lieu de naissance? Autrement dit, le fait d'être Québécois est-il un droit acquis à la naissance, ou un droit qui peut être déterminé en fonction d'un autre mécanisme? Est-ce là une sorte de test décisif? Je serais totalement opposé à cela.

Si l'on accepte le principe selon lequel quelqu'un qui est né au Québec est Québécois, pourquoi le droit de vote serait-il plus limité au Canada qu'il ne l'est, par exemple, au Timor oriental ou dans n'importe quel autre pays dans lequel, lorsqu'il y a eu des sécessions, les non-résidents ont été largement consultés? Pourquoi la situation est-elle si différente au Canada?

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes tous des citoyens canadiens. Au niveau fédéral, nous votons en tant que citoyens canadiens. Il est bien évident que les lois du Parlement du Canada devraient respecter ce fait. C'est d'ailleurs le cas. À partir du moment où il y a des élections ou un référendum au Québec, par exemple, il faut reconnaître que sur le plan législatif, cette province a le droit de légiférer à ce sujet et de déterminer les conditions de vote.

Je ne parviens pas à comprendre comment une personne qui a quitté le Québec et qui a toujours vécu ailleurs depuis, peut dire au Québec «Vous devez m'inscrire sur la liste des électeurs, même si je ne vis pas au Québec et même si j'ai quitté la province». En vertu de quelle obligation constitutionnelle parvenez-vous à une telle conclusion? Il est bien évident que si vous quittez la province pour aller vous installer dans une autre, cela change votre statut, non point en tant qu'électeur fédéral mais certainement, en tant qu'électeur provincial. C'est cela le fédéralisme. En quoi vous sentez-vous autorisé à invoquer les règlements et les conventions internationaux, et cetera? Dans une fédération telle que le Canada, vous êtes au Québec ou vous n'y êtes pas. Votre pays est partout, c'est-à-dire, dans toutes les provinces. Sur ce point, je suis d'accord.

Voyons maintenant la question sous l'angle du droit civil et de la common law. Je suis né à Montréal et je vis au Québec depuis ma naissance. Je suis heureux d'être assujéti au Code civil. Cependant, si je vais m'installer demain en Ontario, ce sera terminé. Je serai soumis aux principes de la common law en vigueur en Ontario. Si je veux voter au Québec, il faut que je satisfasse aux obligations énoncées dans la Loi du Québec sur les élections.

M. Miller: Sénateur, je regrette de ne pas être d'accord avec vous. Je reconnais que le gouvernement du Québec exerce ses pouvoirs en vertu de la Constitution. Selon certains, le Québec n'a donc pas le droit de faire sécession si bon lui semble. Je tends à être de votre avis là-dessus. C'est ce que le projet de loi C-20 et la décision de la Cour suprême nous ont appris. J'estime qu'en tant que Québécois, si j'ai quitté cette province pour aller vivre en Ontario pendant une période indéterminée — et que je suis revenu à plusieurs reprises au Québec — tant que les lois du Québec sont conformes à la Constitution je n'ai rien à dire parce qu'elles ne

every four years the electorate can change its mind. It can put in another government. That government can change the laws of the previous government. It can do what it wants, as long as it is following the Constitution.

If Quebec were to secede and then say “Anyone who is out must declare if you want to be in,” that is another issue. Bill 1, the law that would have come into effect had they won the referendum, would have given an automatic right to Quebec citizenship. No other Canadian had that. You had to be born there.

Senator Beaudoin: You say that if you leave a province and go to another province then you may still vote in Quebec because Quebec is doing something that is illegal. Is that your argument?

Mr. Miller: No. I am arguing that I can vote in Canada on the secession of Quebec, not on any other matter.

Senator Beaudoin: But what if the referendum is only in Quebec?

Mr. Miller: If the House of Commons and the Senate deal with the fairness of the result, it must consider the views of all Quebecers, not merely the residents. That is what the Supreme Court has told us. That is the international practice.

Senator Beaudoin: I do not see that in the advisory opinion.

Senator Milne: Following through on what Senator Beaudoin has been asking you, Mr. Miller, do you contend that there is an international precedent for people who live outside an area to vote within an area?

Mr. Miller: That is correct.

Senator Milne: Then your contention, if I follow your reasoning through, is also that Quebec has already set the precedent in the 1995 referendum by allowing some people who lived outside Quebec to vote within Quebec on that referendum?

Mr. Miller: No, not to vote on the referendum, but to become citizens of an independent Quebec if the local residents voted for an independent Quebec.

Senator Milne: You say here that you first learned of the right of non-resident Quebecers to vote in the 1995 Quebec referendum on secession when you read in a local paper in Toronto that it was the last day to register, and you rushed down to register.

Mr. Miller: I must explain in some detail how Quebec handles the non-resident issue. Quebec allows non-residents to vote in any election or any referendum, including a secession referendum, if they have left Quebec within the past two years effectively. After that, the right to vote is lost. There are exceptions made for a class of people — people who obviously represent the Quebec government who have been sent outside of the Quebec to represent the interests of the Quebec government. I was a military man myself. I can understand that. I served outside of Canada and I was grateful to be allowed to vote at that time.

me touchent pas. De toute façon, tous les quatre ans les électeurs peuvent changer d'avis. Ils peuvent élire un autre gouvernement et ce gouvernement peut changer les lois adoptées par son prédécesseur. Il peut faire ce qu'il veut, tant qu'il respecte la Constitution.

Si le Québec devait faire sécession puis déclarer «Tous ceux qui sont dehors doivent déclarer s'ils veulent rentrer.» c'est un tout autre problème. Le projet de loi 1, qui serait entré en vigueur si le Québec avait gagné le référendum, aurait accordé le droit automatique à la citoyenneté québécoise. Aucun autre Canadien n'avait cela. Il fallait être né au Québec.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que si vous quittez une province pour aller vous installer dans une autre province, vous voteriez peut-être quand même au Québec parce que le Québec fait quelque chose d'illégal. C'est là votre argument?

M. Miller: Non. Ce que je dis c'est que je peux voter au Canada sur la sécession du Québec, mais sur rien d'autre.

Le sénateur Beaudoin: Mais que ferez-vous si le référendum n'est tenu qu'au Québec?

M. Miller: Si la Chambre des communes et le Sénat veulent assurer l'équité du résultat, ils devront tenir compte des vues de tous les Québécois, et pas seulement de ceux qui résident dans la province. C'est ce que la Cour suprême nous a dit. C'est la pratique internationale.

Le sénateur Beaudoin: Je ne vois rien de tel dans l'avis.

Le sénateur Milne: Pour reprendre ce que le sénateur Beaudoin vous demandait, monsieur Miller, soutenez-vous qu'il existe un précédent international qui autorise les non-résidents à voter?

M. Miller: Oui.

Le sénateur Milne: Donc, si je vous comprends bien, vous soutenez que le Québec a déjà établi le précédent dans le référendum de 1995 en autorisant certaines personnes qui vivaient en dehors du Québec à voter au Québec sur ce référendum?

M. Miller: Non, pas pour voter sur le référendum, mais pour devenir des citoyens d'un Québec indépendant si les résidents de la province votaient en faveur de l'indépendance du Québec.

Le sénateur Milne: Vous dites ici que vous avez appris que les Québécois non-résidents pouvaient voter au référendum de 1995 sur la sécession lorsque vous avez lu dans un journal local de Toronto que c'était le dernier jour où vous pouviez vous faire inscrire, ce que vous vous êtes hâté de faire.

M. Miller: Il faut que je vous donne quelques détails sur la manière dont le Québec traite la question des non-résidents. Cette province les autorise à voter, qu'il s'agisse d'une élection ou d'un référendum, y compris d'un référendum sur la sécession, s'ils ne sont pas absents du Québec depuis plus de deux ans. Après cela, ils perdent le droit de vote. Des exceptions sont faites pour une certaine catégorie de personnes — celles qui représentent le gouvernement du Québec et qui ont été envoyées hors de la province pour représenter les intérêts de ce gouvernement. J'ai moi-même été militaire. Je comprends donc cela fort bien. J'ai servi hors du Canada et j'étais heureux d'être autorisé à voter à l'époque.

There is also a more interesting exception, and that involves people working for the Government of Canada. The Government of Canada is not necessarily working for the Government of Quebec, but they make an exception for that. They go even further: They make an exception for anyone who chooses to work for an international organization to whom either Quebec or Canada makes financial contributions.

I have not searched to find the most absurd example of what kind of organization is there where a person could spend 50 years outside of Canada, outside of Quebec, and still be allowed to vote. It is also our opinion that that effectively amounts to a class discrimination, against people in the private sector. Huge exceptions were made for people who choose public-service careers, but they make a huge failure to permit that for private-sector career choices.

Our lawyer has advised us that it is on the mobility issue that in a court of law, as opposed to the issue of public opinion and the sense of fairness and justice, and so on, we would have the best grounds.

Senator Milne: Your contention, then, really is that Quebec has set a precedent. In some cases, they have gone too far; and in the two-year rule for private-sector people, they have not gone far enough. Therefore, you think that the federal government should allow all these people who were born in Quebec to vote, in addition to a referendum held in Quebec that might already allow some of them to vote? I am beginning to see a problem here of a double vote.

Senator Taylor: Exactly.

Mr. Miller: If I can address the issue of the double vote, this is a concern that arose in the legislative committee. I had not considered that situation, but I have given it quite a lot of thought subsequently. The answer is basically to have people who leave a province make a declaration that they want to remain to be considered a Quebecer, or a Prince Edward Islander or a British Columbian for the purposes of any secession of those provinces from Canada. In that way, it is in the interest of the Province of Quebec to coordinate their list with the list that would be developed by the federal government, to prevent this double voting. It would put the federal system in charge of protecting secession voting rights and mobility. The seceding province has no interest. There is no other way to gain it other than the Supreme Court saying, "Yes, you must make this provision."

Senator Milne: It would also put the federal government in a difficult position, though, in running an election for people who were voting on the secession of a province when it completely disagreed with the secession of that province.

Mr. Miller: I do not see the difficulty. If you are registered, the method of voting, for example, for non-resident Quebecers who are eligible is by mail. In France, you must present yourself to the local consulate. You can preserve your voting rights indefinitely in the case of France by showing up at the consulate every three

Il y a aussi une exception plus intéressante, celle qui concerne les personnes qui travaillent pour le gouvernement du Canada. Le gouvernement fédéral ne travaille pas nécessairement pour le gouvernement du Québec, mais une exception est faite dans ce cas. Le Québec va même encore plus loin. Il prévoit une exception pour tous ceux qui décident de travailler pour une organisation internationale à laquelle le Québec ou le Canada contribuent financièrement.

Je n'ai pas eu de mal à trouver l'exemple le plus absurde de ce genre d'organisation: celui d'une personne qui peut passer 50 ans hors du Canada, hors du Québec, et qui est malgré autorisée à voter. Nous estimons également que cela correspond dans la pratique à une forme de discrimination à l'égard des personnes travaillant dans le secteur privé. De nombreuses exceptions ont été faites pour les personnes qui font carrière dans le secteur public, mais il n'y en a pas pour ceux qui ont choisi de faire carrière dans le secteur privé.

Notre avocat nous a dit que c'est sur la question de la liberté de circulation que notre position serait la plus solide devant un tribunal — ce qui n'a rien à voir avec l'opinion publique ni avec le sentiment de justice et d'équité.

Le sénateur Milne: Vous considérez donc que le Québec a établi un précédent, que dans certains cas, il est allé plus loin mais que par contre, en adoptant la règle des deux ans pour les gens du secteur privé, il n'est pas allé suffisamment loin. Vous considérez donc que le gouvernement fédéral devrait autoriser tous ceux qui sont nés au Québec à voter, en plus de la possibilité de voter à un référendum tenu dans cette province qui permettrait déjà à certains d'entre eux de voter? J'ai bien peur que cela ne représente un problème de vote double.

Le sénateur Taylor: Exactement.

M. Miller: La question du vote double est un problème qui a été soulevé au comité législatif. Je n'avais pas envisagé cette situation, mais j'y ai beaucoup réfléchi par la suite. La solution est la suivante: les personnes qui quittent une province devraient déclarer qu'elles veulent continuer à être considérées comme Québécois, habitant de l'Île-du-Prince-Édouard ou de la Colombie-Britannique, en cas de sécession d'une de ces provinces. Il serait ainsi dans l'intérêt du Québec de coordonner sa liste avec la liste du gouvernement fédéral, afin d'empêcher ce double vote. Il incomberait aux autorités fédérales de protéger les droits de vote sur la sécession ainsi que la liberté de circulation. Et la seule façon de le faire serait que la Cour suprême déclare, «Oui, vous devez prévoir cette disposition.»

Le sénateur Milne: Oui, mais cela placerait aussi le gouvernement fédéral dans une situation difficile puisqu'il serait obligé d'organiser un scrutin pour les personnes votant sur la sécession d'une province alors qu'il est totalement opposé à cette sécession.

M. Miller: Je ne vois pas le problème. Si vous êtes inscrit, le vote se fait par la poste, par exemple, pour les Québécois qui ne résident pas au Québec. En France, vous devez vous présenter devant le consulat local. Dans le cas de ce pays, vous pouvez conserver indéfiniment votre droit de vote; il suffit pour cela de

years and registering. In my discussion with them, I asked if this was evidence of a continuing interest in the affairs of France, and they said that it was.

Canada is a federation. Quebec was and could be in the future independent. In our kind of federation, what the Supreme Court is telling us is this: If you allow the secession of any of the units, they take on the quasi-citizenship, to which Senator Beaudoin referred. There is no, in a narrow sense of the law, provincial citizenship.

Senator Beaudoin: I did not use the term “quasi.”

Mr. Miller: No. I am not saying that the Supreme Court used that expression either. I used the expression.

Senator Beaudoin: I am sure they did not.

Mr. Miller: They did not, but they did say that we should vote.

[Translation]

Senator Nolin: As a federal member of Parliament, I am very reluctant to discuss a provincial act, particularly as the Supreme Court, in its opinion, attached a great deal of importance to democratic principles. As you pointed out in your brief, many of the expressions used revolve around the qualification of the people of Quebec.

Do you intend to appear before the National Assembly in connection with the review of the bill currently in progress as to their position on the Supreme Court's opinion?

Mr. Miller: No. I do not for the time being intend to appear before a National Assembly review committee to discuss the issue of Quebecers living outside Quebec who have the right to vote.

[English]

It is unfavourable for non-residents for this reason: The result of my consideration is that we will take it, if that is the only option available, but we would prefer a federal protection of our voting rights. In order to have the right to vote, they use the same law as they do for elections — that is, ridings-based, even though the result of a referendum is total-vote-based.

In fact, in the East Timor situation, they did not even want to disclose the localities of the vote, for obvious reasons. In the Quebec case, to prove where you live, you must supply two pieces of identification.

Here is where the timing becomes an issue. Anyone in the local riding is able to challenge the eligibility of someone who says that they are entitled to vote on the non-resident list. If you are in British Columbia and you learn that your right to vote is being

vous présenter au consulat tous les trois ans et de renouveler votre inscription. Au cours de l'entretien que j'ai eu avec les autorités françaises, je leur ai demandé si cela montrait que ces personnes continuaient à s'intéresser aux affaires de la France, et ils m'ont répondu par l'affirmative.

Le Canada est une fédération. Le Québec a été indépendant et pourrait le redevenir. Dans le genre de fédération qui est la nôtre, le message de la Cour suprême est le suivant: Si vous autorisez la sécession d'une des unités composantes de la fédération, ses habitants acquièrent la quasi-citoyenneté à laquelle le sénateur Beaudoin faisait allusion. Au sens juridique strict, il n'y a pas de citoyenneté provinciale.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai pas utilisé le terme «quasi».

M. Miller: Non, je ne dis pas non plus que la Cour suprême a utilisé cette expression. C'est moi qui l'ai fait.

Le sénateur Beaudoin: Je suis bien certain qu'elle ne l'a pas employée.

M. Miller: En effet, mais elle a bien dit que nous devrions voter.

[Français]

Le sénateur Nolin: En tant que parlementaire à l'échelle fédérale, je suis très réticent à discuter d'une loi provinciale, d'autant plus que la Cour suprême, dans son avis, fait grand cas des principes démocratiques. Comme vous l'avez identifié dans votre mémoire, plusieurs des expressions qui sont employées tournent autour de la qualification de la population québécoise.

Avez-vous l'intention de comparaître devant l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'étude du projet de loi ayant cours en ce moment au sujet de leur position face à l'avis de la Cour suprême?

M. Miller: Non, je n'ai pas pour l'instant l'intention de me présenter devant un comité d'étude de l'Assemblée nationale pour discuter de la question des Québécois résidant à l'extérieur du Québec et ayant le droit de vote.

[Traduction]

Les personnes qui ne résident pas au Québec sont défavorisées pour la raison suivante: ma conclusion est que nous l'accepterons, si c'est la seule option possible, mais nous préférierions que notre droit de vote bénéficie de la protection fédérale. Pour avoir le droit de vote, ils utilisent la même loi que pour les élections, c'est-à-dire que le système est établi en fonction des circonscriptions, même si le résultat d'un référendum est déterminé en fonction du total des votes.

En fait, dans le cas du Timor oriental, ils ne voulaient même pas révéler dans quelles localités le vote avait eu lieu, cela pour des raisons évidentes. Au Québec, pour fournir la preuve de votre lieu de résidence, vous devez présenter deux documents d'identification.

C'est là où le facteur temps devient un problème. Dans une circonscription locale, n'importe qui peut contester l'admissibilité d'une personne qui déclare être autorisée à voter parce qu'elle est inscrite sur la liste des personnes ne résidant pas dans la province.

challenged, you may learn that there are only a couple of days available to you to respond, before the time to respond is closed.

If we think there was abuse in certain ridings in the last referendum, I can just imagine an army of people challenging non-resident voting and there being effectively no response.

Hence, it is preferable that Parliament accept that people move around. It is absurd that someone who may have been born and raised in Quebec, lived there for decades, perhaps, moves, is transferred, whatever, has no vote, whereas someone who has moved into Quebec from another province, has only lived there for 12 or 18 months, say, is entitled to vote on the loss of Quebec from Canada. I find that intolerable.

[Translation]

Senator Nolin: I understand, but the fact remains that it is a Quebec act. We would be the first to oppose a federal act that imposed rules on a province concerning the eligibility to vote. That is my opinion. I respect yours, but in my view, you should ask to appear before the National Assembly to state your point of view because the Quebec Election Act already has provisions for non-residents to vote. I understand that the two-year rule may be somewhat limiting, but the right place to speak about it is in Quebec, certainly not here.

You referred to East Timor and to the referendum rules there. I am reluctant to accept this comparison. The people who left East Timor did not do so for business or sentimental reasons; I think they left because they were oppressed and their life was in danger. It is perfectly appropriate for those who left for reasons beyond their control to be asked whether or not they wanted their former province to secede. I don't see how we can compare a country like Canada, which propagates its democratic principles around the world, with East Timor. What are your comments on this matter?

[English]

Mr. Miller: You are quite right, in part, in your comment. As I understand it, many of the East Timorese were moved to West Timor and placed in camps and so on. In any event, quite a number of people left voluntarily. Records of the United Nations show that they were able to get as far as New York, London and Lisbon. As you know, East Timor is a former Portuguese colony.

I accept that East Timor is not the ideal example, except that Canada may know opposition to the principle. If we used the same rules in Quebec as they have in France, non-resident Quebecers would be allowed to vote for the Leader of the Government in Quebec, which is the closest Quebec has to the president of France. We would be allowed to vote for the members of Parliament from Quebec who sit in Ottawa. That is what France allows for its non-residents. Why is Canada inferior to this?

Si vous vous trouvez en Colombie-Britannique et que vous apprenez que votre droit de vote est contesté, vous risquez de ne disposer que de deux ou trois jours pour répondre, pour vous défendre, avant qu'il ne soit trop tard pour le faire.

Si nous pensons que des abus ont été commis dans certaines circonscriptions lors du dernier référendum, j'imagine facilement qu'une foule de gens viendra contester le droit de vote de non-résidents sans que ceux-ci aient le temps de répondre.

Il est donc préférable que le Parlement accepte le fait que les gens se déplacent. Il est absurde que quelqu'un qui est né et a grandi au Québec, qui y a peut-être vécu pendant des dizaines d'années, ne soit pas autorisé à voter, alors que quelqu'un d'une autre province qui est venu s'installer au Québec où il n'a vécu que 12 ou 18 mois, soit autorisé à participer à un référendum pouvant aboutir à la perte du Québec. Je trouve cela intolérable.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je comprends, mais il n'en reste pas moins que c'est une loi québécoise. Nous serions les premiers à nous opposer à une loi fédérale qui viendrait imposer à une province des règles quant à l'éligibilité au vote. C'est mon opinion. Je respecte la vôtre, mais à mon avis, vous devriez demander à être entendu par l'Assemblée nationale afin d'émettre votre point de vue puisque la Loi électorale du Québec prévoit déjà le vote des non-résidents. Je comprends que la règle des deux ans est peut-être un peu limitative, mais s'il y a un endroit où l'on peut en discuter, c'est à Québec, ce n'est certainement pas ici.

Vous faites référence au Timor oriental et aux règles référendaires qui y ont cours. Je suis réticent à accepter cette comparaison. Les personnes qui ont quitté le Timor oriental ne l'ont pas fait pour des raisons d'affaires ou sentimentales, je pense qu'ils quittaient parce qu'ils étaient opprimés et que leur vie était en danger. Il est tout à fait normal qu'on demande à ces gens, qui avaient quitté pour des raisons hors de leur volonté, s'ils acceptent ou non la sécession de leur ancienne province. Je ne vois pas comment on peut comparer un pays comme le Canada, qui propage nos règles de démocratie à travers le monde, avec le Timor oriental. Quels sont vos commentaires à ce sujet?

[Traduction]

M. Miller: Vous avez en partie raison. Si je comprends bien, beaucoup d'habitants du Timor oriental ont été transportés au Timor occidental et internés dans des camps. De toute façon, un nombre élevé de personnes sont parties volontairement. Les dossiers des Nations Unies montrent que ces gens-là se sont parfois rendus jusqu'à New York, Londres ou Lisbonne. Comme vous le savez, le Timor oriental est une ancienne colonie portugaise.

Je reconnais que le Timor oriental n'est pas l'exemple idéal, à cela près que le Canada n'a pas fait d'opposition au principe. Si nous utilisions les mêmes règles au Québec qu'en France, les Québécois qui ne résident pas au Québec seraient autorisés à voter sur le choix du chef du gouvernement de la province, poste le plus comparable à celui de président de la République française. Nous serions autorisés à voter pour les députés québécois qui siègent à Ottawa. C'est ce que la France autorise ses ressortissants non résidents à faire. Pourquoi le Canada ne fait-il pas la même chose?

Senator Nolin: You can already do that under the provincial law.

Mr. Miller: I said “non-residents.”

Senator Nolin: Non-residents can vote in Quebec.

Mr. Miller: Is your point that the period of two years is the issue?

Senator Nolin: It is not up to us to decide whether two years is too short. The place to argue that is not here, it is Quebec City.

Senator Kroft: I endorse the concerns that my colleagues have expressed so far.

One aspect of what you have said bothers me as a Canadian and a Canadian legislator fundamentally, and that is this birthright concept, the idea that there is a distinction between the rights and status of someone born in a particular part of Canada and those of someone who comes there from somewhere else, be it another province or another country. That is inconsistent with the way in which we view our country. The United States, that great melting pot and symbol of freedom, has a restriction that the President must have been born in the United States. I think that most of us would consider it “unCanadian” to suggest that our Prime Minister has to have been born in Canada.

Senator Murray: The first six would not have been eligible.

Senator Kroft: That is entirely foreign to my thinking as a Canadian. Therefore, I do not get beyond that principle in looking at your petition. With regard to this right-of-return concept, if Quebec wants to be an independent country, they will naturally develop things to attract people back. However, that is not what we are about. We believe that Canadians are Canadians are Canadians, and that is where your principle fails.

Mr. Miller: The expression I have used in conjunction with that is: “a Canadian is a Canadian is a Canadian.” therefore: “a Quebecer is a Quebecer is a Quebecer.” All Quebecers are the same. My interpretation of what the Supreme Court has said is that we are both at the same time. That is the only concept that works if we allow divisibility. If you are going to say that Canada is not divisible, there are many things with which I would agree. However, in the context of the divisibility of the country I am saying that that changes everything in terms of: “Who we are?”

Senator Murray: Mr. Miller, there are a couple of senators to whom I can refer. One is Senator Eyton, who was born in Quebec City. Senator Eyton had a chance at a big job on Bay Street when he was 18 months old.

Hon Senators: Hear, hear!

Senator Murray: Senator Meighen, who was born in Montreal, ran for Parliament a couple of times in Montreal and then decided to move to Ontario. He has been out of Quebec for as long as you have, about 20 years.

Le sénateur Nolin: Vous pouvez déjà le faire en vertu de la loi provinciale.

M. Miller: Je parle de ceux qui ne résident pas au Québec.

Le sénateur Nolin: Ils peuvent voter au Québec.

M. Miller: Considérez-vous donc que la période de deux ans pose problème?

Le sénateur Nolin: Il ne nous appartient pas de décider si cette période de deux ans est trop courte. Ce n'est pas ici qu'il faut en discuter, c'est à Québec.

Le sénateur Kroft: Je partage les réserves que mes collègues ont exprimées jusqu'à présent.

Une de vos remarques me gêne en tant que Canadien et législateur canadien; c'est ce que vous dites au sujet de la notion de droit de naissance, l'idée qu'il y a une distinction entre les droits et le statut d'une personne née dans une région déterminée du Canada et ceux de quelqu'un venu d'ailleurs, que ce soit d'une autre province ou d'un autre pays. Cela est contraire à l'idée que nous nous faisons de notre pays. Les États-Unis, ce grand creuset, symbole de la liberté, imposent une restriction: le président doit être né aux États-Unis. Je crois que la plupart d'entre nous considérerait qu'il est tout à fait contraire à nos traditions canadiennes d'exiger que notre premier ministre soit né au Canada.

Le sénateur Murray: Les six premiers n'auraient pas été admissibles.

Le sénateur Kroft: C'est là quelque chose de totalement étranger à ma façon de penser en tant que Canadien. Dans l'examen de votre pétition je m'en tiendrai donc à ce principe. En ce qui concerne cette notion de droit de retour, si le Québec veut devenir indépendant, il faudra naturellement qu'il trouve des moyens d'attirer les gens. Cependant, ce n'est pas ce qui nous préoccupe ici. Nous croyons que les Canadiens seront toujours des Canadiens, et c'est là où votre argumentation achoppe.

M. Miller: L'expression que j'ai utilisée à ce propos était un Canadien sera toujours un Canadien, donc, un Québécois sera toujours un Québécois. Tous les Québécois sont les mêmes. J'interprète l'avis de la Cour suprême comme signifiant que nous sommes à la fois Canadiens et Québécois. C'est le seul principe qui fonctionne si nous acceptons la divisibilité. Si vous dites que le Canada n'est pas divisible, je serai d'accord avec vous sur bien des points. Cependant, dans le contexte de la divisibilité du pays, je considère que cela change tout lorsque l'on pose la question: Qui sommes-nous?

Le sénateur Murray: Monsieur Miller, il y a deux ou trois sénateurs dont je pourrais citer le nom. L'un d'entre eux est le sénateur Eyton, né à Québec. Le sénateur Eyton s'est vu offrir un poste très intéressant sur Bay Street, quand il avait 18 ans.

Des voix: Bravo! Bravo!

Le sénateur Murray: Le sénateur Meighen, qui est né à Montréal, a essayé deux ou trois fois de se faire élire comme député à Montréal; il a ensuite décidé de s'installer en Ontario. Il a passé une vingtaine d'années hors du Québec, c'est-à-dire aussi longtemps que vous l'avez fait vous-même.

This is a provincial matter and therefore I do not think there is much we could do about it anyway. However, you are suggesting that not only should Senator Eyton, who did leave as a very young boy, and Senator Meighen, have the right to vote in the referendum, but also that their Ontario-born children and their wives, who, so far as I am aware, are not and never were Quebecers, ought to have the right to vote.

Even if I sat in the Quebec Assembly, I would find it very difficult to support that proposition.

Mr. Miller: I learned early in my career in business that, when putting a negotiating position on the table, you never start with your minimum position. Frankly, we would settle for the right to vote in a referendum on the secession of Quebec regardless of where that came from, even if it came from a statement in one of the houses. We prefer it to be in the law. However, if it is not in the law, we think it is in the Canadian national interest to foster this feeling of attachment in the constitutional future of the place where you were born and moved from. We think that encourages unity as opposed to being uninterested in what goes on there.

Senator Murray: Do you happen to know, or some of my colleagues might know — I do not — what other provinces have, as Quebec now has, a right of non-residents to vote in elections and referenda? Do any other provinces have that?

Senator Nolin: We have it in Canada.

Senator Murray: I am aware of the fact that it applies federally.

The Chairman: We will ask the research staff to check that out, Senator Murray.

Senator De Bané: Are you saying that, if a province wants to secede and the majority of the people of that province vote for that option — say, in the case we are discussing, Quebec, if three million people of Quebec vote for separation — that will not have a negative impact on 27 million Canadians, wherever they live? There can be no doubt that a province the size of Quebec, in the centre of Canada, that separates will have a negative impact all Canadians.

When the Government of Quebec tabled their bill on that issue last year, the first clause stated that Quebec was indivisible. Like many other countries, the first section in their Constitution states: "Our country is indivisible." That does not mean that their borders are eternal. It means that if Quebec, tomorrow, becomes an independent country, it is not sufficient for the people of the Gaspé to say, "We want to secede. Ninety per cent of us want to go with part of the Maritimes"; or "We in Northwest Quebec want to join with Ontario"; or for those who live in Montreal to say that they want to separate from Quebec. The president of that republic would say, "If you want to separate, the whole country must concur because you will have a negative impact on all of us."

Il s'agit là d'une question provinciale et je ne pense donc pas que nous puissions faire grand-chose à ce sujet. Selon vous, cependant, non seulement le sénateur Eyton, parti très jeune du Québec, mais aussi le sénateur Meighen, devraient avoir le droit de voter sur le référendum, mais aussi que leurs enfants nés en Ontario et leurs épouses qui, à ma connaissance, ne sont pas, et n'ont jamais été des Québécois, devraient jouir du même droit.

Même si je siégeais à l'Assemblée du Québec, j'aurais beaucoup de difficulté à défendre une telle proposition.

M. Miller: J'ai appris très tôt dans ma carrière dans les affaires que lorsqu'on engage des négociations, on ne commence jamais par présenter ses exigences minimales. Franchement, nous nous contenterions du droit de voter à un référendum sur la sécession du Québec quelle que soit l'origine de la proposition, même s'il s'agissait d'une déclaration faite par une des assemblées. Nous préférierions que cela soit institué dans la loi. Cependant, si ce n'est pas le cas, nous pensons qu'il est dans l'intérêt national du Canada de promouvoir le sentiment d'attachement à l'avenir constitutionnel du lieu où vous êtes né et dont vous êtes parti. À notre avis, cela encourage l'unité au lieu de l'indifférence à ce qui se passe au Québec.

Le sénateur Murray: Savez-vous, certains de mes collègues le savent peut-être — pas moi — s'il y a d'autres provinces qui, comme c'est actuellement le cas au Québec, accordent le droit de vote aux élections et aux référendums à ceux qui ne résident plus sur leur territoire.

Le sénateur Nolin: Cela existe au Canada.

Le sénateur Murray: Je sais que cela joue sur le plan fédéral.

La présidente: Nous allons demander à nos recherchistes de le vérifier, sénateur Murray.

Le sénateur De Bané: Voulez-vous dire que si une province veut faire sécession et que la majorité de ses habitants votent en faveur pour — dans le cas du Québec, par exemple, si trois millions de personnes votaient en faveur de la sécession — cela n'aura pas d'effet préjudiciable sur 27 millions de Canadiens quel que soit le lieu où ils résident? Il est indiscutable que la sécession d'une province de la taille du Québec, en plein centre du Canada, portera un grave préjudice à tous les Canadiens.

Lorsque le gouvernement du Québec a déposé son projet de loi sur la question l'an dernier, le premier article disposait que le Québec était indivisible. Comme beaucoup d'autres pays, le premier article de leur Constitution déclare «Notre pays est indivisible». Cela ne signifie pas que les frontières sont éternelles. Cela signifie que, si demain, le Québec devient un pays indépendant, cela ne suffit pas que les habitants de la Gaspésie disent, «Nous voulons faire sécession. Quatre-vingt-dix pour cent d'entre nous veulent faire partie des Maritimes; ou nous qui vivons dans le nord-ouest du Québec, nous voulons nous joindre à l'Ontario;» ou ceux qui vivent à Montréal déclarent qu'ils veulent se séparer du Québec. Le président de cette république leur répondrait, «Si vous voulez faire sécession, il faut que le pays tout entier soit d'accord avec vous car ce que vous voulez faire portera préjudice à tous.»

When the francophone people of Jura wanted to get out of the German-speaking canton of Berne, the whole of Switzerland had to vote in favour of it in order to allow it to happen.

Does it make sense to say that only Quebecers can make a decision that has a negative impact on all of Canada, or that all Canadians should concur in that decision? Do you not think that proposition is more stable than to say, as Senator Murray said, that because Joe Blow was born in a province, he, and not other Canadians, has the right to participate in that referendum? Other Canadians are as negatively affected as Joe Blow who was born in that province. Is that not correct?

Mr. Miller: If the thrust of your question is: Should all of Canada have a say, my heart tells me it should, but my head — and I will explain why — tells me to be careful of that.

I was in Montreal in 1963, before I left on military service. I can remember sitting on our porch and hearing the bombs going off. This is not an answer. Trying to somehow legislatively prevent Quebec from seceding, whether it is by adding another 400,000 votes, which is what we think this will do, largely federalist — we have no way of knowing for sure — is not an answer. Even if only 20 per cent of the Quebec population were unhappy enough to leave, and they had absolutely no hope of working towards that, I fear what that would lead to because I see what it leads to in other places in the world. The only reason democracy works is because the losers are willing to accept the result because they can get another shot at it.

However, I feel that Canada needs this debate on the divisibility of the country. I am somewhat supportive of this. I think we have tolerated the separatists' gain for so long that we have lost some of the ability to claim the initiative. What I see in Bill C-20 is an effort to do that. It is an effort to say to the separatists, "It will not be on all your terms."

Should it go further? We think it should include the right of people born in Quebec to speak on that issue, if not the rest of the country. We would have a better chance of winning in law, and if we were to debate this in Quebec with the same resources for and against, under the same rules that a referendum is voted on, I am absolutely confident that the people of Quebec would agree that you are born a Quebecer, and if you are to secede, all Quebecers should be heard. We would not win that today. We have not had the debate.

The Chairman: Mr. Miller, could you tell us something about the Association for Non Resident Quebecers? What are you? How many members do you have? Who are your officers? What do you do? Where are you? How long have you been in existence?

Lorsque les francophones du Jura voulaient se séparer du canton germanophone de Berne, toute la Suisse a été obligée de voter en faveur de cette séparation pour qu'elle puisse avoir lieu.

Est-il logique de dire que seuls les Québécois peuvent prendre une décision qui a des répercussions négatives pour l'ensemble du Canada, ou que tous les Canadiens devraient entériner cette décision. Ne pensez-vous pas que cela vaut mieux que de dire, comme l'a fait le sénateur Murray, que sous prétexte qu'un tel est né dans une province, il a le droit de participer à ce référendum, mais pas les autres Canadiens? Les autres Canadiens subissent le même préjudice que n'importe quel électeur, né dans cette province. N'est-ce pas exact?

M. Miller: Si vous cherchez à savoir si l'ensemble du Canada devrait avoir son mot à dire, je vous dirais subjectivement que ce devrait être le cas, mais objectivement — et je vous dirai pourquoi — je ferais preuve de prudence.

J'habitais Montréal en 1963, avant de quitter pour faire mon service militaire. Je me souviens avoir été assis sur notre véranda et d'avoir entendu des bombes éclater. Ce n'est pas une réponse. Nous cherchons ici un moyen législatif d'empêcher le Québec de se séparer, peut-être en ajoutant 400 000 autres voix, ce que nous croyons être en mesure de faire, surtout des voix fédéralistes — il n'y a aucune façon de savoir, avec certitude, si la solution n'est pas la bonne. Même si seulement 20 p. 100 de la population du Québec était suffisamment mécontente pour quitter, et qu'elle n'avait aucun espoir de prévenir cette issue, je crains les conséquences d'une telle attitude quand j'observe ce qui se passe ailleurs dans le monde. La seule raison pour laquelle la démocratie donne des résultats est que les perdants acceptent les résultats parce qu'ils ont une autre chance de se reprendre.

J'estime cependant que le Canada doit tenir ce débat sur la divisibilité du pays. En quelque sorte, je suis favorable à cette initiative. J'estime que nous avons toléré pendant si longtemps les gains réalisés par les séparatistes que nous avons perdu une partie de notre aptitude à reprendre l'initiative. Selon moi, le projet de loi C-20 est un effort en ce sens. C'est notre façon à nous de dire aux séparatistes «Vous n'imposerez pas les règles du jeu».

La démarche devrait-elle être plus poussée? J'estime que nous devrions inclure le droit des personnes nées au Québec de s'exprimer sur la question, sinon celui du reste du pays. Nous aurions de meilleures possibilités de victoire en droit. Si nous devions débattre de cette question au Québec, avec les mêmes ressources de part et d'autre, selon les mêmes règles qui prévalent dans un référendum, je suis tout à fait confiant que la population du Québec serait d'accord pour dire que si vous êtes né au Québec et si vous devez vous séparer, tous les Québécois devraient être entendus. Aujourd'hui, nous n'aurions pas gain de cause puisque ce débat n'a pas eu lieu.

La présidente: Monsieur Miller, pourriez-vous nous parler de l'Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec? Qui êtes-vous? Combien de membres avez-vous? Qui sont vos dirigeants? Que faites-vous? Où êtes-vous? Depuis combien de temps existez-vous?

Mr. Miller: We have been in existence for approximately one year. The only officer is myself. We have members as far away as Georgia, California, and British Columbia, many in Quebec, and many with francophone names, although I learned long ago that you cannot judge the maternal language from the sound of the name.

As far as the number is concerned, if it were an impressive number, I would have volunteered it.

The Chairman: Nevertheless, I am asking.

Mr. Miller: At this point it is certainly under 1,000.

The Chairman: Well under 1,000?

Mr. Miller: Yes.

The Chairman: Under 500?

Mr. Miller: Yes.

The Chairman: How does one become a member of the association?

Mr. Miller: We have a Web site: "www.nonresident.quebecers.com." You can pay \$10 or more, if you wish, for a one-year membership. We are building a legal war chest. We are not spending a lot of money on interim opinions, if you will. The advisory I have from our lawyers is that we must assume that whoever wins or loses at the early levels, we do not want to insult judges by going the court route and taking the stand: "We do not care what you decide. We will go the Supreme Court route anyway." However, we have to be prepared to go all the way to the Supreme Court for this to be decided.

The Chairman: Is your principal activity preparing for the Supreme Court challenge?

Mr. Miller: No, my principal activity is to try to avoid that by winning politically.

Senator Joyal: Mr. Miller, you point out the risk of a clash in a national referendum in the context of Bill C-20. We know quite well that the question the Quebec government will want to ask in a future referendum will be a soft question, to put it through, meaning that the federal Parliament might not vote that it is a clear question. The majority might be as slim as 51 per cent and it will not be considered a clear enough majority by the Parliament of Canada.

You have all the risks therein for a situation such as you have just described. It is not because the bill is there that your fear or your expectation that there might be violence in Quebec disappears. That should be made very clear.

As long as we maintain democratic rules and a large majority of citizens abide by them, we maintain stability and peace, order and good government.

I would stress that the same risk exists with the pronouncement of the Parliament of Canada on the clarity of the question and the clarity of the majority if it happens that, in the eyes of the

M. Miller: L'Association existe depuis environ un an. J'en suis le seul dirigeant. Nous avons des membres qui habitent aussi loin que la Georgie, la Californie et la Colombie-Britannique, plusieurs habitent le Québec et plusieurs ont un nom francophone, bien que j'aie appris il y a longtemps qu'il est impossible de juger de la langue maternelle d'après le nom.

En ce qui a trait au nombre, s'il était important, je vous l'aurais fourni volontiers.

La présidente: Je le demande néanmoins.

M. Miller: À l'heure actuelle, assurément moins de 1 000 personnes.

La présidente: Beaucoup moins de 1 000?

M. Miller: Oui.

La présidente: Moins de 500?

M. Miller: Oui.

La présidente: Comment peut-on devenir membre de l'association?

M. Miller: Nous avons un site Web: www.nonresident.quebecers.com. Vous pouvez déboursier 10 \$ ou plus, si vous le voulez, pour l'adhésion pendant un an. Nous sommes à nous constituer une réserve pour les frais juridiques. Nous ne dépensons pas beaucoup d'argent sur des opinions intérimaires, si vous voulez. Selon l'avis de nos avocats, peu importe qui l'emportera, dès les premiers stades, nous ne voulons pas insulter les juges en nous présentant devant les tribunaux et en affirmant «Nous ne nous préoccupons guère de ce que vous déciderez. Nous nous rendrons jusqu'en Cour suprême de toute façon». Toutefois, nous devons nous préparer au cas où il serait nécessaire de nous rendre en Cour suprême.

La présidente: Votre activité principale consiste-t-elle à vous préparer à une contestation en Cour suprême?

M. Miller: Non, mon activité principale consiste à éviter ce recours en faisant des gains politiques.

Le sénateur Joyal: Monsieur Miller, vous faites allusion au risque d'une confrontation lors d'un référendum national qui se tiendrait en vertu du projet de loi C-20. Nous savons très bien que la question que le gouvernement du Québec voudra poser lors d'un futur référendum sera une question bien enrobée, afin d'obtenir les résultats escomptés, ce qui signifie que le Parlement fédéral pourrait estimer qu'il ne s'agit pas d'une question claire. La majorité pourrait être aussi faible que 51 p. 100 et le Parlement du Canada ne la considérera pas comme suffisante.

Vous avez là tous les éléments de risque pour la situation que vous venez de décrire. Ce n'est pas le fait que la loi existe qui pourra atténuer vos craintes ou vos attentes de violence au Québec. Cela doit être très clair.

Tant et aussi longtemps que nous maintiendrons des règles démocratiques et qu'une large majorité de citoyens s'y conformeront, il y aura la stabilité et la paix, le bon ordre et un bon gouvernement.

Je dirais que les mêmes risques s'appliquent à l'opinion que fournira le Parlement du Canada sur la clarté de la question et sur la clarté de la majorité s'il se trouve, aux yeux de la moyenne des

average people of Quebec, the majority is clear and the question is clear following a referendum.

Mr. Miller: I do not know that I have a response to that because I agree with your point. There is the question of how the losers take a refusal to negotiate if they have “won” the referendum.

There is a difference between winning and winning sufficiently, which is why any referendum must be fought to win, and you win by 50 per cent plus one. You must be in a position of saying, “We have won.” Both sides recognize that. If the side to secede wins 50 per cent plus one, the other side can easily say — as Bill C-20 says, and I agree with it — “That is not enough.” It is not enough.

Senator Joyal: I am still of the opinion, Mr. Miller, that one way to meet your desire to have Canadians pronounce on the future and on divisibility of this country is still through a national referendum. The best way to meet your objective to have a right to pronounce on this — and you feel you have a right to pronounce on this — is to have a national referendum with no distinction of birth, place of residence, voting age, citizenship, or anything, that is, where all citizens are equal. It would be under the federal law and apply all over Canada. That is the best answer to your request.

Mr. Miller: I agree with you, in this sense: I had written to one of the reporters who follows this file quite closely and expressed the idea that what we need in this country is a national referendum where every constituent body — provinces and territories — agree to remain in a united Canada or to secede. We should avoid a situation where it appears the rest of Canada is ganging up on Quebec. A federal referendum that calls for a declaration of commitment to a united Canada establishes the debate and the political basis for reversing what we have slipped into, a situation where a referendum is used, at best, as a negotiating chip for more powers, and at worst, maybe a secession itself. A national referendum would do that. It was not responded to. Who wants another referendum? There is referendum fatigue everywhere.

My answer to all of these issues is a national referendum, in which the people of every constituent body of the country commit themselves to a united Canada. After that, there is no secession, or leave. That is what killed Charlottetown. It was easy to say no.

The Chairman: Mr. Miller, I am very sorry to have to cut you off but I am afraid our time has run out. We appreciate the fact that you were here and we found your testimony to be a different perspective on the issue.

Our next witness will be Professor Robert Howse of the University of Michigan Law School.

Welcome, professor. Please proceed.

Québécois, que la majorité est claire et que la question est claire à la suite d'un référendum.

M. Miller: Je ne crois pas avoir réponse à cela parce que je suis d'accord avec vous sur ce point. Il faut savoir comment les perdants accepteraient un refus de négocier s'ils ont «gagné» le référendum.

Il y a une différence entre gagner et gagner avec une majorité suffisante. C'est pourquoi il faut se battre pour gagner un référendum, peu importe que ce soit avec une majorité de 50 p. 100 des voix plus une. Vous devez être en mesure de dire «Nous avons gagné». Les deux parties sont conscientes de cela. Si les tenants de la sécession l'emportent avec 50 p. 100 des voix plus une, l'autre partie peut facilement dire — comme le formule le projet de loi C-20 — et je suis d'accord avec cela — «Que cela n'est pas suffisant». Ce n'est pas suffisant.

Le sénateur Joyal: Je demeure d'avis, monsieur Miller, que l'une des façons de donner suite à votre souhait que les Canadiens se prononcent sur l'avenir et sur la divisibilité de notre pays est de procéder par voie de référendum national. La meilleure façon d'atteindre votre objectif d'un droit de se prononcer sur cette question — et vous estimez avoir un tel droit — est de tenir un référendum national sans distinction quant au lieu de naissance, au lieu de résidence, à l'âge, à la citoyenneté ou à quoi que ce soit, c'est-à-dire faire en sorte que tous les citoyens soient égaux. Une telle consultation se ferait en vertu de la loi fédérale et viserait tout le Canada. C'est la meilleure façon d'accéder à votre demande.

M. Miller: D'une façon, je suis d'accord avec vous: j'ai écrit à l'un des reporters qui suivent ce dossier d'assez près et je lui ai dit que le pays a besoin d'un référendum national où chaque entité constituante — provinces et territoires — convienne de demeurer dans un Canada uni ou de se séparer. Nous devrions éviter toute situation où le Canada donne l'impression de se liguier contre le Québec. Un référendum fédéral où l'on demande un engagement envers un Canada uni situe le débat et les fondements politiques pour renverser la situation dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui, c'est-à-dire une situation où le référendum sert, dans le meilleur des cas, d'outil de négociation pour obtenir davantage de pouvoirs et, dans le pire des cas, pour en arriver à la sécession. Voilà ce que ferait un référendum national. On n'a pas répondu à cela. Qui veut d'un autre référendum? Il y a partout un sentiment de lassitude face à un référendum.

Ma réponse à toutes ces questions est de tenir un référendum national où les électeurs de chaque entité constituante du pays se prononceraient en faveur d'un Canada uni. Après cela, soit il n'y a pas de sécession, soit il y a une sécession. C'est ce qui a tué la proposition de Charlottetown, parce qu'il était facile de dire non.

La présidente: Monsieur Miller, je suis tout à fait désolé de devoir vous interrompre mais je crains que le temps nous manque. Nous apprécions que vous ayez pu venir. Votre témoignage nous a apporté une perspective différente sur la question.

Le prochain témoin est M. Robert Howse, professeur à l'École de droit de l'Université du Michigan.

Soyez le bienvenu, professeur. Veuillez procéder.

Professor Robert Howse, University of Michigan Law School: Because I will be making some critical observations concerning the constitutionality of Bill C-20, I should state at the outset that, generally speaking, I have been a supporter of the overall approach of the current Canadian government to issues of national unity, and, in fact, I think I have been one of the few academics who actually wrote an entire article defending the general approach to federalism and the unity problem of the government and the current minister. Whatever critical comments I make must be viewed in that perspective.

Before I draw on my written notes, I should like to make a couple of general remarks about the debate over this bill and some of the comments that the minister has made about the secession reference.

Obviously, what has triggered my concern is this unusual step of creating a mechanism whereby the House of Commons would somehow be making a determination that could bind the executive as to whether it engages in constitutional negotiations or not in the aftermath of a referendum about secession. As I go on to discuss in the written remarks, this is an unusual thing to do. It is quite unprecedented to give one house this kind of role. One might wonder why the government is doing it.

One notion that comes through in some of the statements the minister has made is that somehow the secession reference democracy at the federal level is identified with the elected people in the House of Commons. To the extent that this is the impression that the minister is giving of what the Supreme Court said, I think it is important to know that the Supreme Court said many other things about democracy in the reference.

Democracy is also about discussion, about checks and balances, and about the protection of various kinds of rights of minorities. In all these respects, it is hard to imagine that the Senate would not be, therefore, part of the picture of democracy at the federal level when it comes to these issues that deal with the possible break up of Canada.

I see nothing in the secession reference that would suggest that the Supreme Court's conception of democracy at the federal level is somehow obsessively focused on the House of Commons. Quite the contrary, there are several paragraphs in the judgment where the Supreme Court, *in extenso*, discusses the fact that democracy in our system is not just about elections and elected representatives but about all these other things, including full deliberation and discussion before decisions are taken.

The second general observation I should like to make relates to the impression the minister seems to have that the secession reference stands for the proposition that Canada is divisible.

After reading these statements, I reread the judgment of the court a number of times, because what the minister was up to mystified me since the court had said, in many places in the decision, that, under the constitutional framework of Canada, there is no entitlement to a secession. What the court did say is that a clear referendum result on a clear question would trigger some type of obligation of all the parties to sit down and negotiate.

M. Robert Howse, professeur, École de droit de l'Université du Michigan: Comme je ferai certaines observations critiques sur la constitutionnalité du projet de loi C-20, je me dois de dire préciser d'entrée de jeu que, de façon générale, j'ai été un supporter de l'approche globale du gouvernement canadien actuel face aux questions reliées à l'unité nationale et que je pense avoir été l'un des rares universitaires à rédiger un article complet à la défense de l'approche du fédéralisme et du problème de l'unité qui se pose au gouvernement et au ministre actuel. Toute critique devrait être envisagée dans ce contexte.

Avant d'aborder mes notes, j'aimerais faire quelques observations générales au sujet du débat entourant ce projet de loi et sur certains commentaires faits par le ministre concernant l'arrêt sur la sécession.

Manifestement, j'ai réagi à la démarche inhabituelle qui consiste à d'établir un mécanisme en vertu duquel la Chambre des communes trancherait une question de manière à lier le pouvoir exécutif relativement à la volonté d'entreprendre ou non des négociations constitutionnelles à la suite d'un référendum sur la sécession. Comme je le précise dans mon mémoire, il s'agit d'une démarche inhabituelle. Le fait de donner un tel rôle à une Chambre constitue tout un précédent. On pourrait d'ailleurs se demander pourquoi le gouvernement procède ainsi.

Les déclarations du ministre font ressortir la notion que, d'une certaine façon, la référence à la notion de sécession dans la démocratie au niveau fédéral est identifiée aux élus de la Chambre des communes. Dans la mesure où c'est là l'impression que le ministre donne de la décision de la Cour suprême, j'estime qu'il est important de savoir que la Cour suprême a également dit autre chose dans le renvoi au sujet de la démocratie.

La démocratie concerne également le débat, les questions d'équilibre et de protection de divers droits des minorités. À tous ces égards, il est difficile d'imaginer que le Sénat ne soit pas partie à la démocratie au niveau fédéral quand on en vient à ces questions qui traitent de la possibilité d'un éclatement du Canada.

Il n'y a rien, selon moi, dans le renvoi sur la sécession qui laisse entendre que la conception qu'a la Cour suprême de la démocratie au niveau fédéral est en quelque sorte axée de manière obsessive sur la Chambre des communes. C'est plutôt le contraire. Le jugement contient plusieurs paragraphes où la Cour suprême traite, *in extenso*, du fait que la démocratie dans notre système ne concerne pas que les élections et les représentants élus, mais aussi tous les autres aspects, y compris un débat complet avant la prise de décisions.

Ma seconde observation générale se rapporte à l'impression que le ministre semble avoir que le renvoi sur la sécession suppose l'indivisibilité du Canada.

Après avoir lu ces déclarations, j'ai relu le jugement du tribunal un certain nombre de fois, parce que les agissements du ministre m'intriguaient puisque le tribunal avait dit, à plusieurs endroits dans la décision, que dans le contexte constitutionnel du Canada, il n'y a aucun droit à une sécession. Le tribunal a dit qu'un résultat référendaire clair à une question claire amènerait en quelque sorte toutes les parties à négocier. Le jugement ne dit pas

What it did not say was that there would be any point in that process where anyone — the federal government, the provinces, any of the actors at the table — would have to offer secession or accede to the idea of secession. It said there had to be talks or negotiations, and it said that the negotiators have to “contemplate the possibility of secession,” but it also clearly said that there is no obligation on anyone to offer secession or, if the negotiations are not successful in addressing the issues within the framework of Canada, that, at that point, the federal government or any other actor is under a duty to basically throw up its hands and say, “We tried to persuade you. Now we must give you secession.”

In fact, at one point in the reference the court is extremely skeptical as to whether the negotiations could possibly succeed in producing a viable agreement on secession that would take into account all of the legitimate interests discussed in the judgment — the interests of aboriginal peoples, minorities, and Canadians as a whole. At that point, the court says that it might well be the case that you will have an impasse.

What happens in the case of an impasse? Is the court’s answer to an impasse the proposition that Canada is divisible? No, that is not the court’s answer to the possibility of impasse. It does not say that, if there is an impasse in the negotiations, Quebec can secede. It says that, if there is an impasse, the matter passes from constitutional law to the forum of international law, and then from a perspective of international law the world community will make judgments about the reasonableness or unreasonableness of the positions of the parties.

In sum, the proposition that Canada is divisible forms no part whatsoever of the decision of the Court in the secession reference. I am quite shocked — because I know the minister and have talked to him on occasion when he was a professor of constitutional law — that the minister could possibly read such a proposition into the judgment. It is nowhere to be found there. I read it about eight or nine times after reading the statements of the minister, and I could find nothing like that proposition there.

Some of you who perhaps have the text of the judgment in front of you or remember parts of it might want to ask me if this or that paragraph suggests that Canada is divisible. We could talk about that. However, I can find that nowhere in the judgment.

Let me turn to the bill. I start from a basic proposition which is that, under the current constitutional framework in Canada, only legislation by Parliament can effectively constrain or compel future action by the executive branch of the federal government. Of course, the Constitution itself can do that. That proposition is stated by the Supreme Court in the *Canada Assistance Plan Reference*. A clear and obviously relevant example to this issue of the manner in which legislation can constrain the executive in the context of constitutional negotiations is Bill C-110, with which I am sure you are familiar. It essentially says that no minister can put a resolution for constitutional amendment unless the amendment in question has achieved what one might call a certain

qu’il y aurait un moment dans ce processus où tous les intervenants — le gouvernement fédéral, les provinces et les intervenants à la table de négociation — devraient offrir la sécession ou accepter l’idée d’une sécession. Le jugement dit qu’il doit y avoir des pourparlers ou des négociations et que les négociateurs doivent «envisager la possibilité d’une sécession», et aussi qu’il n’y a aucune obligation pour quiconque d’offrir la sécession ou, en cas d’échec de la négociation pour aborder les problèmes dans le cadre du Canada, que le gouvernement fédéral ou tout autre intervenant soit tenu de lever les bras au ciel et de dire «Nous avons cherché à vous persuader. Nous devons maintenant vous accorder le droit de vous séparer».

Dans le renvoi, le tribunal se dit très sceptique quant à la possibilité que la négociation permette d’en arriver à une entente viable sur la sécession qui tiendrait compte de tous les intérêts légitimes abordés dans le cadre du jugement — c’est-à-dire les intérêts des peuples autochtones, des minorités et des Canadiens dans leur ensemble. Le tribunal se contente de dire qu’à ce moment il se pourrait fort bien qu’il y ait impasse.

Qu’arrive-t-il en cas d’impasse? Est-ce que la réponse du tribunal en cas d’impasse laisse entendre que le Canada est divisible? Non, ce n’est pas la réponse du tribunal à la possibilité d’une impasse. Le tribunal ne dit pas qu’en cas d’impasse dans les négociations, le Québec peut se séparer. On dit plutôt que la question passe du droit constitutionnel au forum du droit international et qu’ensuite, d’un point de vue de droit international, la collectivité mondiale porte un jugement sur le caractère raisonnable ou déraisonnable de la position défendue par chacune des parties.

En résumé, l’affirmation que le Canada est divisible ne fait pas partie de la décision rendue par le tribunal dans le renvoi sur la sécession. Je suis plutôt ébranlé — parce que je connais le ministre et que je lui ai parlé quand il était professeur de droit constitutionnel — d’apprendre que le ministre puisse faire une telle interprétation du jugement. Il n’y en a tout simplement pas. J’ai lu le jugement environ huit ou neuf fois après avoir lu les déclarations du ministre et je n’ai rien trouvé qui ressemble à cela.

Certains d’entre vous avez peut-être le texte de la décision du tribunal devant vous ou se souviennent de passages et voudront peut-être me demander si tel ou tel paragraphe laisse entendre que le Canada est divisible. Nous pourrions en discuter. Toutefois, je n’y trouve aucune référence dans le jugement.

Permettez-moi maintenant de passer au projet de loi. Je pars de la prémisse selon laquelle le cadre constitutionnel actuel du Canada fait en sorte que seule une loi adoptée par le Parlement peut obliger le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral à prendre des mesures. Bien sûr, cela peut se faire en vertu de la Constitution. Cette idée a été exprimée par la Cour suprême dans le *Renvoi relatif au Régime d’assurance publique du Canada*. On trouve dans le projet de loi C-110, que vous connaissez tous, un exemple clair et manifeste de la façon dont la loi peut contraindre le pouvoir exécutif dans le contexte de négociations constitutionnelles. Il importe de dire qu’aucun ministre ne peut présenter une proposition de modification constitutionnelle à

level of consent among what you would describe roughly as the regions of Canada.

We now come to the clarity bill. The clarity bill seems to want to create a mechanism where the House of Commons alone could, in some circumstances, determine, as a matter of law, the actions of the executive. In particular, the provision of most concern is the one that would purport to allow a determination of the comments to be decisive as to whether the executive is permitted to enter into constitutional negotiations following a referendum about secession.

One theory about how this could be legally possible is that it is a matter of delegation. In the Canadian constitutional system, there is a lot of delegation. The courts have generally been quite tolerant of administrative delegation where it was quite clear that the delegated authority was revocable. Here, what are we delegating? We are delegating a determination that could ultimately result in a chain of events that could end the Canadian political regime as a whole. To square this with the notion of delegation as the conferring of a temporary and revocable authority for purposes of administrative convenience is very difficult.

The particular and peculiar mechanism that is proposed in this bill does not strike me as consonant with what the courts have been talking about when they have been tolerant of "delegation" in the past. Some of you might have examples of where you believe there are other delegations that have this same sort of general character or implication. Again, we could talk about those in the question period.

There is a deeper reason to worry about the constitutionality of what this legislation tries to do. Most delegations basically say to another level of government or to some officials, "In our name, you exercise our authority over citizens or over various matters that are normally in the ken of government to deal with." Here one is purporting to give some other body the ability to impose a limitation or condition on the powers of the executive, which is a constitutionally established branch of government in the Canadian system.

To my mind, however broad the permissibility of delegation, when the delegation violates some independent principle of the Constitution, namely, that the only restraint on the executive is a restraint or constraint imposed by legislation, then you will have a real problem unless you try to accomplish what you are attempting to do through the route of a constitutional amendment.

In fact, when you look at what this bill is about, it is really about creating a new kind of institutional mechanism or procedure or hurdle to the constitutional amendment process, at least in as much as that process could be triggered by a referendum on secession, and that again looks a lot like what is contained in Part V of the Constitution Act. If one wanted to create such a mechanism by constitutional amendment, probably one would have to do it through the unanimity formula.

moins qu'elle n'ait fait l'objet de ce que l'on pourrait appeler un certain consensus entre ce qu'il est convenu d'appeler les régions du Canada.

Nous en arrivons maintenant au projet de loi sur la clarté référendaire. Il me semble que l'on veut créer, par ce projet de loi, un mécanisme qui permettrait à la Chambre des communes seule, dans certaines circonstances, de déterminer en droit les actions du pouvoir exécutif. Plus particulièrement, la disposition la plus préoccupante est celle qui voudrait qu'une détermination des observations soit décisive quant à savoir si le pouvoir exécutif peut entreprendre des négociations constitutionnelles à la suite d'un référendum au sujet de la sécession.

En droit, cela pourrait être possible si c'est une question de délégation. Dans le système constitutionnel canadien, il y a beaucoup de délégation. En général, les tribunaux ont été plutôt tolérants de la délégation administrative dans la mesure où il était clair que l'autorité déléguée était révocable. Dans le cas présent, que délègue-t-on? On délègue une décision qui pourrait, ultimement, entraîner une série d'événements qui pourraient mettre un terme au régime politique canadien dans son ensemble. Pour faire équivaloir cela à la notion de délégation comme étant l'attribution d'une autorité temporaire et révocable à des fins de simplification administrative est très difficile à accepter.

Le mécanisme particulier et curieux que l'on propose dans ce projet de loi ne me paraît pas être dans la foulée de la tolérance dont les tribunaux ont fait preuve en matière de délégation par le passé. Certains d'entre vous pourraient avoir des exemples de ce que vous croyez être d'autres délégations qui ont le même caractère général ou les mêmes conséquences. Nous pourrions aborder cela pendant la période de questions.

Il y a une raison plus profonde de s'inquiéter du caractère constitutionnel de ce que la législation entend faire. Dans la plupart des cas, la délégation consiste à dire à un autre niveau de gouvernement ou à certains responsables, «En notre nom, vous exercez l'autorité sur des citoyens ou sur diverses questions qui sont normalement réservées au gouvernement». On cherche ici à donner à un autre organisme la capacité d'imposer des limites ou des conditions aux pouvoirs de l'exécutif, qui sont constitutionnellement établies dans le système canadien.

Selon moi, quelque vaste que puisse être la permissibilité de la délégation, car cette délégation viole les principes indépendants de la Constitution, c'est-à-dire que la seule restriction imposée à l'exécutif en est une imposée par la loi, il y a un problème réel à moins de chercher à accomplir ce que vous cherchez à faire par la voie d'une modification constitutionnelle.

De fait, ce projet de loi cherche en réalité à établir un mécanisme, une procédure ou un obstacle institutionnel nouveau par le biais d'une modification constitutionnelle, du moins dans la mesure où ce processus peut être déclenché par un référendum sur la sécession. Et là aussi, cela s'apparente à ce qui est contenu dans la partie V de la Loi constitutionnelle. Si quelqu'un voulait établir un tel mécanisme par une modification constitutionnelle, il faudrait probablement recourir à la formule de l'unanimité.

This sounds pretty forbidding, but I come back to the basic question: Why create this unusual, unprecedented mechanism in the first place? You can achieve the basic goal of constraining the executive through a means that is quite consistent with the existing default of the Canadian Constitution, namely, through a determination of both houses of Parliament. There is no ambiguity. You can constrain the executive when both houses of Parliament are acting in their legislative capacity.

To some extent, you would say to me, “Why are you putting all these amazing obstacles before as salutary a project as the clarity bill?” I would say to you that the obstacles have been put there by the drafters of the bill. They have tried to create an extremely unusual mechanism to something that can be done in a manner that is quite conventionally acceptable within the Canadian system — the joint exercise of legislative powers by the House of Commons and the Senate.

It has also been suggested — and this comes back to my earlier remarks about democracy — that somehow the secession reference itself would give some special authority to pass into law this kind of new mechanism giving this unprecedented new role to the House of Commons.

Having read the reference many times, I can see nothing in the reference that says that, because of the four principles that are discussed in that decision, anyone can do anything outside of the written legal framework of the Constitution. Again, I fail to see that there is anything in the reference that could provide some extraordinary legal authority for creating this unusual kind of mechanism.

Finally, I should like to come to the issue of democratic consent in the context of negotiations that might lead to the break up of Canada and to secession. It is fairly clear from the Supreme Court’s judgment that it subscribes to a two *demoi* theory of Canada. That is to say that there is, in as much as this is a bid by Quebecers or some Quebecers for secession, a Quebec majority and then a majority of the people of Canada as a whole.

In my written remarks, I have quoted a passage from the judgment that says, basically, these two *demoi* or majorities are equal and neither can trump the other.

One of the points that the court insists on most forcefully in the judgment is the equal status and symmetry between the functioning of democracy in Quebec under the Canadian Constitution and the functioning of democracy throughout Canada.

The only way that one could preserve the symmetry that the court says is required by the constitutional principle of democracy is to give the people of Canada the same kind of democratic right with respect to consultation about the possibility of secession as the people of Quebec, otherwise, you would not have the equality of these democratic majorities that the court says is required by the constitutional principle of democracy.

Cela peut sembler plutôt rébarbatif, mais j’en reviens à la question de base: pourquoi au départ créer un tel mécanisme inhabituel et sans précédent? Vous pouvez atteindre l’objectif de base d’imposer des obligations au pouvoir exécutif par mécanisme tout à fait conforme aux dispositions actuelles de la Constitution canadienne, c’est-à-dire une décision des deux Chambres du Parlement. Il n’y a guère d’ambiguïté. Lorsque les deux Chambres du Parlement agissent selon leur capacité législative, elles peuvent imposer des obligations au pouvoir exécutif.

Dans une certaine mesure, vous pourriez dire «Pourquoi poser tous ces obstacles formidables à une démarche aussi salutaire que celle du projet de loi sur la clarté référendaire?» Je vous dirais que les obstacles ont été dressés par ceux qui ont rédigé le projet de loi. Ils ont cherché à créer un mécanisme tout à fait inhabituel pour une démarche qui pourrait se faire d’une manière tout à fait conventionnelle selon le système canadien — l’exercice conjoint de pouvoirs législatifs par la Chambre des communes et par le Sénat.

On a aussi laissé entendre — et cela revient à mes observations précédentes au sujet de la démocratie — que d’une certaine façon le renvoi sur la sécession permettrait d’intégrer ce nouveau mécanisme dans une loi pour donner un rôle sans précédent à la Chambre des communes.

Ayant lu le renvoi à plusieurs reprises, je n’y vois aucune référence au fait que, puisque les quatre principes ont été abordés dans cette décision, n’importe qui peut faire quoi que ce soit à l’extérieur du cadre légal de la Constitution. Je ne trouve rien dans le renvoi qui puisse donner une autorité légale extraordinaire pour la création de ce mécanisme tout à fait inhabituel.

En dernier lieu, je voudrais aborder la question du consentement démocratique dans le cadre de négociations qui pourraient mener à l’écclatement du Canada et à une sécession. La Cour suprême a été assez claire dans son jugement: elle souscrit à une théorie des deux *demoi* au Canada. C’est-à-dire, dans la mesure où il s’agit d’une démarche des Québécois ou de certains Québécois en vue de la sécession, qu’il faut une majorité au Québec, puis une majorité au Canada dans son ensemble.

Dans mon texte, je cite un passage du jugement qui dit, essentiellement, que ces deux *demoi* ou majorités sont égales et que l’une ne peut l’emporter sur l’autre.

Dans son jugement, le tribunal insiste lourdement sur le statut égal et sur la symétrie qui existe entre le fonctionnement de la démocratie au Québec en vertu de la Constitution canadienne et le fonctionnement de la démocratie à l’échelle du Canada.

La seule façon de préserver la symétrie qui, de l’avis du tribunal, existe en vertu des principes constitutionnelles de démocratie, est de donner à la population du Canada le même type de droit démocratique relativement à la consultation sur la possibilité d’une sécession que celui qui est accordé à la population du Québec. Sans cela, il ne peut y avoir celle d’égalité des deux majorités démocratiques que le tribunal dit être essentielle en vertu du principe constitutionnel de démocratie.

If you look at the reference itself, the court explicitly mentions the possibility of consultation with the people of Canada through a referendum, saying that the elected representatives can take their queue from such a referendum.

Senator Beaudoin: My question is about the mechanism referred to in the advisory opinion.

To me, Bill C-20 is either an ordinary statute or, if not, a constitutional amendment. If it is an ordinary statute, I have problems with Bill C-20 because the two Houses of Parliament in the area of legislation are equal. If a power is given to one of them, and is not given to the other, in my opinion, it goes against the principle of equality of two houses in the bicameral system.

If you take the other thesis, it is a constitutional amendment, but it is a constitutional amendment under section 44, which says that the Constitution may be amended by a simple federal statute. In the cases provided for in section 44, that relates to some powers that are not fundamental in either the Senate or the House of Commons.

My problem with section 44 is the Senate has a complete veto, not a suspensive veto. Section 44 says "Subject to sections 41 and 42..." Section 41 is the unanimity clause and section 42 is the 7-50 clause.

In my opinion, when you are dealing with a subject such as the secession of a province, obviously it is a very important matter. If there is to be a constitutional amendment, either the unanimity rule or, at least, the 7-50 rule applies. I cannot see how you may accept the secession of a province by an amendment that is inferior to that. Section 44 says: "Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the Senate"

As I said at the beginning, I think it is intended to be a statute. Then, we have equality or we do not have it. I think we do not have it in this bill; or it is not an ordinary statute, it is a constitutional amendment and, in my opinion, for an important case like this, we must at least accept the 7-50 formula. What would your reaction be to that?

Mr. Howse: As I said in my written remarks, for the kind of reasons that you give, it is hard to imagine that, given the effects outside of the federal government of what you are dealing with, you could go through section 44 in this case.

Then we have the question: If it is not section 44, is it 7-50 or unanimity? At first, I looked at Part IV which creates a requirement that the Prime Minister call certain constitutional conferences. Perhaps this fits within Part IV. That would be something that you do by 7-50. The 7-50 rule is the default for anything that does not fit the unanimity requirement.

Si vous consultez le texte du renvoi, vous y lirez une mention explicite de la possibilité d'une consultation de la population canadienne par référendum, ce qui laisse entendre que les représentants élus peuvent se laisser guider par le résultat d'un tel référendum.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur le mécanisme mentionné dans l'avis consultatif.

De mon point de vue, le projet de loi C-20 est soit une loi ordinaire, soit une modification constitutionnelle. S'il s'agit d'une loi ordinaire, le projet de loi C-20 me pose problème parce qu'en matière de législation, les deux Chambres du Parlement sont égales. Le fait de donner un pouvoir à l'une des Chambres et non à l'autre est contraire au principe d'égalité des deux Chambres dans le système bicaméral.

Selon l'autre thèse, il s'agit d'une modification à la Constitution en vertu de l'article 44, qui prévoit que la Constitution peut être modifiée par une simple loi fédérale. Dans les cas prévus à l'article 44, cela concerne certains pouvoirs qui ne sont pas fondamentaux pour le Sénat ni pour la Chambre des communes.

La difficulté que me pose l'article 44 est que le Sénat dispose d'un droit de veto complet et non d'un veto suspensif. L'article 44 précise «Sous réserve des articles 41 et 42». Or, l'article 41 concerne le consentement unanime et l'article 42, la règle 7-50.

À mon avis, la sécession d'une province constitue une question très importante. S'il doit y avoir une modification constitutionnelle, la règle de l'unanimité ou, à tout le moins, la règle 7-50 doit s'appliquer. Je ne conçois pas que l'on puisse accepter la sécession d'une province par un amendement qui ne réponde pas au minimum à ces conditions. L'article 44 précise que «Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes».

Comme je l'ai dit au début, l'intention est d'y aller par voie législative. Ensuite, il y a égalité ou il n'y a pas égalité. Je crois que ce projet de loi n'aborde pas cette question; s'il ne s'agit pas d'une loi ordinaire, il s'agit alors d'une modification constitutionnelle et, selon moi, dans un dossier aussi important que celui-ci, il faut accepter à tout le moins la formule 7-50. Quelle serait votre réaction à cette approche?

M. Howse: Comme je l'ai dit dans mes notes, il est difficile d'imaginer, pour les raisons que vous citez et compte tenu des facteurs externes au gouvernement fédéral et avec lesquels vous devez traiter, que vous puissiez aller de l'avant en vertu de l'article 44 dans le cas présent.

La question suivante se pose aussi. S'il n'est pas question de l'article 44, faut-il suivre la règle 7-50 ou la règle de l'unanimité? J'ai d'abord consulté la partie IV, qui oblige le premier ministre à convoquer certaines conférences constitutionnelles. Peut-être que cela s'intègre à la partie IV. Ce serait alors une démarche à faire suivant la règle 7-50. Cette règle est celle qui doit prévaloir quand rien d'autre ne peut s'accommoder de l'obligation de l'unanimité.

It then seemed to me that, because the effect was to allow the House of Commons, in some circumstances, and indeed require it, to actually prohibit proceeding with a constitutional process, that was more like a change to Part V of the Constitution, the procedure of amendment. Thus, there would have to be unanimity. It is a difficult question whether it is, in some sense, 7-50 or unanimity, simply because this is such an unusual and peculiar type of mechanism.

Senator Beaudoin: Then there is a flaw somewhere. If it is an ordinary statute, equality is not respected. If it is a constitutional amendment, obviously Bill C-20 is not adequate because there is no 7-50 or unanimity requirement. If this is a constitutional amendment, you need the agreement of every province. If it is the residual form of amendment, then it is 7-50 and obviously a simple statute would not suffice. In both cases, the bill does not respond to what the Constitution seeks.

Mr. Howse: Part of the problem is that in the *Canada Assistance Plan Reference*, the Supreme Court suggested that, in some rare cases, you could have something in between an ordinary statute and a constitutional amendment, which is a statute that could clearly express Parliament's will to be bound in the future, sort of specifying, for example, that the statute could only be repealed by a supermajority vote or something like that. Although the government has sometimes presented the clarity bill in those terms, there is not the kind of express language in the clarity bill that would suggest that Parliament is attempting to tie its own hands in the future. I refer to the kind of express language that the court said would be needed to elevate a statute beyond ordinary legislation in the *Canada Assistance Plan Reference*.

Thus, we are left with an ordinary statute. You could ask yourself: What is the significance of this being an ordinary statute? One significance is the whole question of whether you can use an ordinary statute to alter the relationship between the Senate and the House of Commons in a matter such as the process of constitutional change in Canada. You know my opinion on that.

The other view would be: Since it is just a statute, what are you worried about? If, at the end of the day, it turns out that we do not like it, we can just amend the statute.

The problem there is that it may be too late. Once the House of Commons has, as it were, opened the gate to a process that could lead to the breakup of Canada, in practical terms, and perhaps even in legal terms, it would be very difficult to recapture the authority of Parliament as a whole at a later time.

That, again, distinguishes it from other kinds of more conventional, garden variety delegations.

Senator Furey: Professor, I wanted to follow up on that last line of reasoning. When you quoted the *Canada Assistance Plan Reference*, you said that, under the Canadian constitutional framework, only legislation by Parliament — and of course the

Puisque l'effet était d'autoriser la Chambre des communes, dans certaines circonstances et parfois même de l'obliger, à interdire de procéder par voie de modification constitutionnelle, il s'agit plutôt d'un changement à la partie V de la Constitution, c'est-à-dire la procédure de modification. En l'occurrence, il devrait y avoir unanimité. La question est difficile: s'agit-il de la règle 7-50 ou de la règle d'unanimité, simplement parce que le mécanisme recherché est si inhabituel et si particulier.

Le sénateur Beaudoin: Par conséquent, il y a une lacune. S'il s'agit d'une loi ordinaire, la règle d'égalité n'est pas respectée. S'il s'agit d'une modification constitutionnelle, le projet de loi C-20 n'est manifestement pas suffisant puisqu'il ne mentionne pas la règle 7-50 ni la règle de l'unanimité. S'il s'agit d'une modification constitutionnelle, il vous faut l'accord de chacune des provinces. S'il s'agit d'une modification portant sur d'autres questions, la règle 7-50 s'applique et, de toute évidence, une simple loi ne suffit pas. Dans les deux cas, le projet de loi ne répond pas à ce que la Constitution permet de faire.

M. Howse: Une partie du problème est que dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, la Cour suprême a laissé entendre que, dans de rares cas, il pourrait y avoir un mécanisme qui se situerait entre une loi ordinaire et une modification constitutionnelle, c'est-à-dire une loi qui exprimerait clairement la volonté du Parlement d'être lié dans le futur en précisant, par exemple, que la loi ne peut être abrogée que par une majorité écrasante des voix ou quelque chose du genre. Bien que le gouvernement ait parfois présenté le projet de loi dans ces termes, il ne s'agit pas du langage explicite dans le projet de loi qui laisserait entendre que le Parlement cherche à se ligoter pour le futur. Je fais référence au type de langage qui, de l'avis du tribunal, serait requis pour accorder à une loi un statut qui dépasse le statut d'une loi ordinaire dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*.

En conséquence, nous en revenons à une loi ordinaire. Vous pourriez vous demander quel est l'intérêt d'adopter une loi ordinaire. En l'occurrence, la question est de savoir si vous pouvez utiliser une loi ordinaire pour modifier la relation qui existe entre le Sénat et la Chambre des communes dans une démarche comme celle d'une modification constitutionnelle au Canada. Vous connaissez mon opinion à ce sujet.

L'autre approche est la suivante: comme il ne s'agit que d'une loi, que craignez-vous? Si en bout de ligne, nous ne l'aimons pas, nous pouvons tout simplement la modifier.

Le problème est qu'il pourrait bien être trop tard. Dès que la Chambre des communes ouvre la voie à un processus qui pourrait mener au démantèlement du Canada, de façon pratique et probablement de façon légale, il devient très difficile pour le Parlement de reprendre son autorité complète à une date ultérieure.

Voilà qui distingue le problème d'autres questions plus conventionnelles, comme les délégations courantes.

Le sénateur Furey: Monsieur le professeur, j'aimerais poursuivre votre raisonnement. Lorsque vous avez cité le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada*, vous avez dit qu'en vertu du cadre constitutionnel canadien seule une législation

Constitution — can effectively constrain or compel the executive. You then said that the clarity bill appears to attempt to create a mechanism whereby the House of Commons alone could, in certain circumstances, determine as a matter of law certain actions of the executive branch.

Are you meaning to imply that the clarity bill is not effective legislation by Parliament?

Mr. Howse: I am meaning to imply that I do not believe that Parliament could confer through this method this kind of legal power on the House of Commons.

Senator Furey: If your premise is that legislation by Parliament and, of course, the Constitution can do that — and clarity bill is legislation by Parliament — why could it not do that?

Mr. Howse: What you would be doing is creating a new kind of power in the House of Commons, a power that does not exist under the Constitution today.

Acting alone, the House of Commons does not have the power to make the kind of determination set out in the clarity bill. What is more important, and more precisely, the House of Commons does not have the power to make a determination that would essentially bind the executive.

If you do not want to bind the executive, then there is no problem: You could have this legislation, and put in it, “The House of Commons shall make a determination as to whether the question and the result are clear.” They are free to do it, but then the executive continues to be controlled by Parliament as a whole — which would be fine.

Senator Furey: What is your definition of divisibility or indivisibility of a country? In your opinion, is Canada divisible or indivisible?

Mr. Howse: As a matter of political philosophy, my opinion is that Canada is the product of the will of the entire Canadian people. Therefore, in one particular sense, it is divisible. If Canadians as a whole decide they no longer want to live together in a single country, they have that right. I think that is implicit in the very idea of liberal and democratic constitutionalism. If we are all here by the will to live together in a single country, then the only way you can unmake that is by changing our collective will and saying that we, the Canadian people, no longer want to live together in a single country.

Senator Kinsella: Like many others, including yourself, I have read and reread the advisory opinion. Many of us have also read the submissions that were made to the court when it was receiving testimony and argument.

I have not been able to find in either the argumentation made before the court or after many, many readings of the opinion where the court is recommending that a piece of legislation, such as Bill C-20, be advanced. Have you found such advice in the advisory opinion?

Mr. Howse: No, I have not.

adoptée par le Parlement — et conformément à la Constitution — entendu — peut dans les faits contraindre le pouvoir exécutif. Vous avez ensuite dit que le projet de loi sur la clarté référendaire semble être une tentative de créer un mécanisme selon lequel la Chambre des communes seule pourrait, dans certains cas, faire de certaines actions du pouvoir exécutif des questions de droit.

Est-ce que vous laissez entendre que le projet de loi ne constitue pas une législation productive du Parlement?

M. Howse: Je veux simplement dire que je ne crois pas que le Parlement pourrait donner, en suivant cette démarche, ce type de pouvoir légal à la Chambre des communes.

Le sénateur Furey: Si votre prémisse est qu’une législation adoptée par le Parlement — il est possible de le faire en vertu de la Constitution et le projet de loi sur la clarté référendaire est une législation du Parlement — pourquoi ne peut-il en être ainsi?

M. Howse: Vous établiriez ainsi un nouveau type de pouvoir à la Chambre des communes qui n’existe pas en vertu de la Constitution actuelle.

Si elle agit seule, la Chambre des communes n’a pas l’autorité de prendre une décision comme celle qui est mentionnée dans le projet de loi. Chose plus importante, la Chambre des communes n’a pas l’autorité de prendre une décision qui, à toute fin pratique, lierait le pouvoir exécutif.

Si vous ne cherchez pas à lier le pouvoir exécutif, il n’y a pas de problème. Vous pourriez inscrire dans la législation que «La Chambre des communes décidera si la question et le résultat sont clairs». Les députés ont le pouvoir de le faire mais le pouvoir exécutif continue d’être contrôlé par le Parlement dans son ensemble — ce qui serait tout à fait acceptable.

Le sénateur Furey: Quelle est votre définition de caractère divisible ou indivisible d’un pays? Selon vous, le Canada est-il divisible ou indivisible?

M. Howse: Au plan de la philosophie politique, je suis d’avis que le Canada est le produit d’une volonté de l’ensemble de la population canadienne. En conséquence, dans un sens particulier, le pays est divisible. Si les Canadiens dans leur ensemble décident qu’ils ne veulent plus cohabiter dans un pays unique, ils ont ce droit. Cela me paraît implicite dans la notion même de constitutionnalité libérale et démocratique. Si nous sommes tous réunis par la volonté de vivre ensemble dans un pays unique, la seule façon de renoncer à ce projet est de modifier cette volonté collective et de dire que nous, le peuple canadien, ne voulons plus vivre ensemble dans un pays uni.

Le sénateur Kinsella: Comme plusieurs autres, y compris vous-même, j’ai lu et relu l’avis consultatif. Plusieurs d’entre nous avons également lu les présentations qui ont été faites au tribunal quand celui-ci entendait les témoignages et les arguments.

Je n’ai pu trouver ni dans l’argumentation présentée au tribunal ni à la suite de nombreuses lectures de l’avis que le tribunal recommandait de mettre de l’avant une législation comme le projet de loi C-20. Avez-vous trouvé une telle recommandation dans l’avis consultatif?

M. Howse: Non.

Senator Kinsella: In reference to paragraph 88 of the opinion, where the court states that there would be this obligation to negotiate, how does one make the jump from that explicit proposition, which is clearly articulated in the opinion, that there is in the court's opinion a constitutional obligation to negotiate secession to the position that the minister and the government seem to be advancing that there is a right to the divisibility of Canada?

How is that jump made? Would you explain the logic from the first proposition, which is explicit, to the inference or implication, if it is even that strong a conclusion, that Canada is divisible according to our Constitution?

Mr. Howse: This is a question both of us should be putting to the minister. As I said in my opening, general remarks, like you, senator, I cannot see anywhere in the reference where the court is saying there is a right to secession. I can see many places where it says there is no entitlement to secession, but I cannot find any place where it says that Canada can be divided.

Senator Kinsella: Mr. Howse, I am also a university professor. I challenge my students to try to find a way to get to an objective that one would want to get to.

I find it more than passing strange that the Government of Canada would be mining this opinion to try to come up with a discovery that Canada is divisible, if it is not obvious. Is it your opinion that, in the opinion of the Supreme Court, which has been given to us in the Quebec reference case, it is not obvious and that, indeed, it is hard to reach the conclusion that the court is advising that Canada is divisible and, therefore, it is more than passing strange that a federal government would go trying to find that conclusion if it does not jump out from the opinion?

Mr. Howse: In order to understand this somewhat, one has to understand the position taken by the government in arguing the secession reference before the Supreme Court of Canada. The position the government took, which was one that, as you might know, Ms Malkin and I opposed in an article that we wrote, was that the amending formula in the 1982 Constitution was the alpha and omega of this issue. Anything, including secession, could be accomplished if you used the amending formula.

The Supreme Court said two things: First, the court said that there is much more in the Constitution that applies to this issue than just the technical amending formula; second, the court said that if you were to get to the point where there was an agreement on secession amongst all the political actors, an agreement that satisfied all the legitimate interests the court mentioned, then the agreement could be legally executed through the use of the amending formula.

Perhaps there are those in the government who are trying to put the best face on the result, to make it look, as much as possible, like what they were arguing for in front of the Supreme Court of Canada. That might be one explanation. Another explanation may be that people sometimes can differ about the meaning of a legal

Le sénateur Kinsella: Je me reporte au paragraphe 88 de l'avis, où le tribunal déclare qu'il y aurait obligation de négocier. Comment peut-on passer de cette affirmation explicite, qui est clairement articulée dans l'avis, selon laquelle il y a une obligation constitutionnelle de négocier la sécession à la proposition que le ministre et le gouvernement semblent avancer selon laquelle il y a un droit à la divisibilité du Canada?

Comment peut-on faire une telle transition? Pourriez-vous expliquer quelle logique il y a entre la première proposition, qui est explicite, et l'inférence ou l'implication, même s'il s'agit d'une conclusion forte, que le Canada est divisible selon notre Constitution?

M. Howse: Voilà une question que nous devrions tous deux adresser au ministre. Comme je l'ai dit au début, je suis comme vous, monsieur le sénateur, en ce que je ne trouve nulle part dans le renvoi l'endroit où le tribunal dit qu'il y a un droit à la sécession. À plusieurs endroits, on peut lire qu'il n'y a pas de droit à la sécession, mais je ne peux trouver d'endroit où on précise que le Canada peut être divisé.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Howse, je suis également professeur d'université. Je mets mes étudiants au défi de trouver une façon d'en arriver à un objectif que l'on voudrait atteindre.

Je trouve plus que curieux que le gouvernement du Canada cherche à exploiter cet avis afin d'en arriver à la constatation que le Canada est divisible, si cela n'est pas évident. Êtes-vous d'avis que, selon la Cour suprême, comme c'est le cas dans le renvoi relatif au Québec, il n'est pas évident que le tribunal exprime l'avis que le Canada est divisible, et qu'il est même difficile d'en arriver à cette conclusion, et que, par conséquent, il est plus qu'étrange que le gouvernement fédéral cherche à en arriver à cette conclusion si elle ne saute pas aux yeux?

M. Howse: Afin de bien saisir ce qu'il y a là, il faut comprendre la position prise par le gouvernement dans son argumentation dans le cadre du renvoi relatif à la sécession devant la Cour suprême du Canada. Le gouvernement a posé, et vous savez bien que Mme Malkin et moi-même nous y sommes opposés dans cet article, que la formule d'amendement prévue dans la Constitution de 1982 était l'alpha et l'oméga de cette question. Tout, y compris la sécession, est possible si vous utilisez la formule d'amendement.

La Cour suprême a dit deux choses: premièrement, il y a plus que la simple formule d'amendement technique dans la Constitution concernant cette question; deuxièmement, le tribunal estime que si vous devez en arriver à une entente sur la sécession entre tous les intervenants politiques, une entente qui satisfasse tous les intérêts légitimes évoqués par le tribunal, l'entente pourrait être exécutée légalement grâce à la formule d'amendement.

Peut-être y en a-t-il au gouvernement qui font en sorte que les résultats reflètent, dans toute la mesure du possible, ce qu'ils cherchaient à faire valoir devant la Cour suprême du Canada. Cela pourrait être une explication. Une autre pourrait être que les gens peuvent parfois différer d'opinion quant à la signification d'une

decision. However, I am just speculating; it is a question that really ought to be put to the minister.

Senator Kinsella: For those of us who articulate a preferential option that our objective ought to be always the indivisibility of Canada as a political objective, as our social objective, I take it that you argue the following: The constitutional law of Canada today does not lead us to the conclusion that there is a right to divisibility; therefore, at the very least this bill, should be amended in clause 3 where it speaks to the end of the process, that there must be a constitutional amendment, that the amending formula must be the unanimity formula.

In other words, having as your political objective the integrity of Canada, you are driven and drawn by a principle, which may be a socio-political principle, of indivisibility, it would follow that the amending formula must be the unanimity formula. Can you comment on that, Mr. Howse?

Mr. Howse: Part of the problem is that the court refused to discuss which formula would apply.

The question of which formula would apply is not one of those questions that the court deemed political. In other words, you could have a subsequent reference to the court on the issue of which formula would apply, and it would depend upon the exact settlement what needed to be changed.

Again, it is important to emphasize that the court did not view the amending formula as the guarantee that secession will be democratic. That guarantee must come, significantly, through a democratic process that I actually do not see as possible unless you have referenda in Canada as a whole, as well as in Quebec. The amending formula applies in order to do the necessary housekeeping once you actually have the needed degree of democratic consent to the breaking up of the country.

The Chairman: I am trying to clarify my understanding of your position and its implications. As I understand it, you say that the proposition that Canada is divisible forms no part of the Supreme Court opinion, and you would favour, therefore, a national referendum before negotiations on secession. Are those two understandings of what you said accurate?

Mr. Howse: Before negotiations on secession, yes, that is right.

The Chairman: I am looking at the Supreme Court opinion — and there are various passages that I could have chosen — at paragraphs 150 and 151, where the court says:

...a clear majority vote in Quebec on a clear question in favour of secession would confer democratic legitimacy on the secession initiative which all the other participants in Confederation would have to recognize.

A little further on:

The other provinces and the federal government would have no basis to deny the rights of the government of Quebec to pursue secession, should a clear majority of the people of Quebec choose that goal, so long as in doing so, Quebec

décision judiciaire. Toutefois, je me contente de spéculer. C'est une question qui devrait être posée au ministre.

Le sénateur Kinsella: Pour ceux d'entre nous qui formulent une option préférentielle selon laquelle notre objectif doit toujours être l'indivisibilité du Canada, au plan politique et au plan social, j'en conclus que votre argumentation est la suivante: la Loi constitutionnelle actuelle du Canada ne permet pas de conclure qu'il y a un droit à la divisibilité; en conséquence, il faudrait, à tout le moins, modifier l'article 3 de ce projet de loi qui fait référence à la fin du processus, c'est-à-dire au fait qu'il doit y avoir une modification constitutionnelle, et que la formule d'amendement doit suivre la règle de l'unanimité.

En d'autres mots, en ayant comme objectif politique l'intégrité du Canada, vous êtes poussé et attiré par un principe — que j'appellerais principe socio-politique — d'indivisibilité. En conséquence, la formule d'amendement devrait suivre la règle de l'unanimité. Pouvez-vous commenter ces propos, monsieur Howse?

M. Howse: Le problème tient en partie à ce que la cour a refusé de discuter quelle formule appliquer.

La question de la formule à appliquer n'est pas de celles dont la cour a jugé qu'elles sont politiques. En d'autres termes, il pourrait y avoir un renvoi ultérieur à la cour sur la question de savoir quelle formule appliquer, et cela dépendrait de la nature du règlement, de ce qu'il faudrait modifier.

Aussi, il importe de souligner que la cour ne considère pas que la procédure de modification garantit que la sécession sera démocratique. Cette garantie doit nécessairement provenir d'un processus démocratique qui ne me semble pas possible s'il n'y a pas de référendums dans l'ensemble du Canada aussi bien qu'au Québec. La procédure de modification sert à régler les détails techniques une fois obtenu un consentement démocratique suffisant pour le démantèlement du pays.

La présidente: Je voudrais bien comprendre votre position et ses conséquences. Si je ne m'abuse, vous dites que la proposition que le Canada est divisible ne fait pas partie de l'avis de la Cour suprême et que vous préconisez par conséquent un référendum national avant toute négociation sur la sécession. Est-ce que ces deux affirmations correspondent bien à ce que vous dites?

M. Howse: Avant toute négociation sur la sécession, oui, c'est bien cela.

La présidente: Je me réfère à l'avis de la Cour suprême — et j'aurais pu choisir divers autres passages — aux paragraphes 150 et 151, où la cour dit:

Un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître.

Un peu plus loin:

Les autres provinces et le gouvernement fédéral n'auraient aucune raison valable de nier au gouvernement du Québec le droit de chercher à réaliser la sécession, si une majorité claire de la population du Québec choisissait cette voie, tant et

respects the rights of others. The negotiations that followed such a vote would address the potential after secession as well as its possible terms should in fact secession proceed.

That seems to me to entertain the concept that Canada is divisible. However, more pertinently, I do not see how we can square an obligation to negotiate, if Quebecers have said clearly that they want to go, with a whole different prior set of referenda that would, in effect, give the rest of the country a veto over whether Quebec could go, even before the negotiations began. I do not see how you square that with this opinion.

Mr. Howse: If you look at paragraphs 86 to 88 of the opinion — and I have cited some of this in my notes — the court suggests that there are two majorities, the majority in Quebec and the majority of Canadians as a whole, and that these are equal majorities. Neither can trump the other.

If the court were saying what you interpret it as saying, the effect would be that the majority of people in Quebec would, in fact, have the veto because they would be able to say, “We can vote and therefore determine that Canada no longer exists, because we can compel negotiations that lead to the outcome of secession.”

With respect, where the interpretive mistake lies is in reading what the court is saying, when it is that saying there is a duty to negotiate, as saying that there is a duty to negotiate the terms of secession. The court does not actually say that. The court says that you must negotiate, taking into account the desire of the people of the province of Quebec to pursue secession. It says that the people of Quebec can pursue secession, but it does not say that the necessary or required outcome is secession.

In fact, the passage that you just read contemplates the possibility that negotiations would be entered into but that secession would not proceed. I will just read that passage again.

The negotiations that followed such a vote would address the potential act of secession as well as its possible terms should in fact secession proceed.

There is nothing in the court’s judgment that would require the Government of Canada or the people of Canada to accept as an opening proposition in those negotiations that secession is an acceptable outcome.

The Chairman: That was not my question. My question is this: If the court says that we must at least open negotiations once Quebecers have said clearly they would like to go, how then can we impose another level of approval before we even open negotiations, that other level of approval being able, in effect, to veto the negotiations?

Mr. Howse: What does “negotiation” mean? It means you go to the table with some kind of position. The court is certainly not suggesting — and I do not think you, senator are suggesting — that opening negotiations means that people from the Canadian government go into a room with empty briefcases and say, “Tell

aussi longtemps que, dans cette poursuite, le Québec respecterait les droits des autres. Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l’acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée.

La cour me semble ici envisager l’idée que le Canada est divisible. Toutefois, ce qui me semble plus à propos, je ne vois pas bien comment concilier l’obligation de négocier, dans le cas où les Québécois auraient dit clairement qu’ils veulent s’en aller, avec tout un ensemble d’autres référendums préalables qui auraient pour effet de donner un droit de veto au reste du pays sur la question du départ du Québec avant même le début des négociations. Je ne vois pas comment vous pouvez concilier cela avec l’avis de la cour.

M. Howse: Si vous vous reportez aux paragraphes 86 à 88 de l’avis — et je reprends ici en partie mes notes — la cour laisse entendre qu’il y a deux majorités, celle du Québec et celle de l’ensemble des Canadiens, et que ces majorités sont égales. Aucune n’a préséance sur l’autre.

Si votre interprétation de ce qui dit la cour était effectivement juste, il en résulterait que la majorité des Québécois auraient en fait un droit de veto, parce qu’ils pourraient dire: nous pouvons voter et par conséquent déterminer que le Canada n’existe plus, parce que nous pouvons obliger à des négociations dont l’issue sera la sécession.

Sauf le respect que je vous dois, l’erreur d’interprétation est de penser que lorsque la cour parle du devoir de négocier, elle parle du devoir de négocier les modalités de la sécession. En fait, ce n’est pas ce que dit la cour. La cour dit qu’il faut négocier en tenant compte du désir de la population de la province de Québec de chercher à réaliser la sécession. Elle dit que la population du Québec peut chercher à réaliser la sécession, mais elle ne dit pas que l’issue nécessaire ou obligée est la sécession.

En fait, dans le passage que vous venez de lire, la cour envisage la possibilité que les négociations soient entreprises mais que la sécession ne se fasse pas. Permettez-moi de relire ce passage:

Les négociations qui suivraient un tel vote porteraient sur l’acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée.

Rien dans le jugement de la cour n’oblige le gouvernement du Canada ou la population du Canada d’accepter comme proposition d’ouverture de ces négociations que la sécession est une issue acceptable.

La présidente: Tel n’était pas le sens de ma question. Ma question est la suivante: Si la cour dit que nous devons au moins engager des négociation une fois que les Québécois auront dit clairement qu’ils veulent s’en aller, comment pouvons-nous imposer un autre niveau d’approbation avant même d’engager les négociations, cet autre niveau d’approbation pouvant en fait opposer un veto aux négociations?

M. Howse: Qu’est-ce qu’il faut entendre par «négociation»? Cela signifie que vous arrivez à la table avec une position quelconque. La cour ne propose sûrement pas — pas plus que vous, madame — qu’engager des négociations signifie que les représentants du gouvernement canadien se présentent avec un

us what you want.” The process of opening negotiations is the process of coming to the negotiations with some kind of position on the fundamental issues. Surely, that would be what would be involved in a referendum. The Canadian people would have a voice on the fundamental issues and on the position that the federal government would be taking into the negotiating room when those negotiations are opened. It is inconceivable to me that they will walk into the room and say, “Tell us what you want.”

The Chairman: I cannot conceive of what would be a clearer referendum question for an opening position in negotiations.

Senator Murray: Professor Howse, my question is not unrelated to the discussion that you just had with the chairman. In your brief, you say how the Supreme Court accepted the four principles that have put been forward by you and your colleague, reworked it and added it on to the amending formula. I would like to explore briefly with you this business of adding things on to the amending formula.

I invite your attention to paragraph 69 of the Supreme Court advisory opinion, where it says:

The *Constitution Act, 1982* gives expression to this principle, by conferring a right to initiate constitutional change on each participant in Confederation. In our view, this existence of this right imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces. This duty is inherent in the democratic principle which is a fundamental predicate of our system of governance.

Mr. Howse, do you agree with me that this duty to engage in constitutional discussions applies, on the basis of this and other paragraphs, not only to an amending initiative approved in a referendum but also to an amending initiative, however it is put forward, by one of the partners to Confederation? Do you agree with me that the so-called duty to negotiate or to engage in constitutional discussions applies not just to secession but to any constitutional amendment that may be put forward? If that is the case, then how is this duty or obligation to be enforced? What does Parliament have to say about this?

My colleagues have heard me on this point before. There are people at this table who voted on that amending formula less than 20 years ago, and there are more of them in the Senate who voted. If we had intended to add to the amending procedure an obligation on the parties to negotiate we would have put it there, but we did not do so.

There was considerable discussion of the amending formula, as you know. Referendums were on the table and they came off, and so on. They then came up with the formulae that are in the Constitution. I am somewhat baffled that we would now be told that these additional wrinkles are to be added to the amending

porte-documents vide en disant: «Dites-nous ce que vous voulez.» Quand on engage des négociations, on se présente avec une position quelconque sur les questions fondamentales. La population canadienne aurait son mot à dire sur les questions fondamentales et sur la position que devrait adopter le gouvernement fédéral en arrivant pour la première fois dans la salle de négociation. Il est inconcevable d’entrer dans cette salle en disant: «Dites-nous ce que vous voulez.»

La présidente: Je ne peux pas imaginer une question référendaire plus claire en vue d’une position de départ dans les négociations.

Le sénateur Murray: Professeur Howse, ma question n’est pas sans rapport avec l’échange que vous venez d’avoir avec Mme la présidente. Dans votre mémoire, vous dites que la Cour suprême a accepté les quatre principes avancés par vous et vos collègues, les a retravaillés et ajoutés à la procédure de modification. J’aimerais parler brièvement avec vous de la question d’ajouter des choses à la procédure de modification.

J’attire votre attention sur le paragraphe 69 de l’avis de la Cour suprême, où l’on peut lire:

La *Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l’initiative d’une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l’existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l’obligation réciproque d’engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l’expression démocratique d’un désir de changement dans d’autres provinces et d’y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement.

Monsieur Howse, convenez-vous avec moi que cette obligation d’engager des discussions constitutionnelles s’applique, d’après ce paragraphe et certains autres, non seulement à une proposition de modification constitutionnelle approuvée par référendum, mais aussi à toute proposition de modification avancée de quelque façon que ce soit par l’un des participants de la Confédération? Convenez-vous avec moi que ce que l’on appelle le devoir de négocier ou d’engager des discussions constitutionnelles ne s’applique pas seulement à la sécession mais aussi à toute proposition de modification constitutionnelle? Si tel est cas, comment faire respecter ce devoir ou cette obligation? Qu’est-ce que le Parlement a à dire sur ce sujet?

Mes collègues connaissent mon avis à cet égard. Il se trouve autour de cette table des gens qui ont voté sur cette procédure de modification il y a moins de 20 ans, et on en trouve d’autres au Sénat. Si nous avions voulu ajouter à la procédure de modification l’obligation pour les parties de négocier, nous l’aurions ajoutée, mais nous ne l’avons pas fait.

La procédure de modification a suscité des débats considérables, comme vous le savez. Il a été question de référendums, puis on a abandonné cette idée, et ainsi de suite. Puis on a proposé les formules qui se trouvent dans la Constitution. Je m’étonne quelque peu qu’on nous dise maintenant que ces

procedure, since we clearly did not contemplate them at the time we were voting on them.

Senator Grafstein: It is only an opinion from the court.

Senator Murray: Only an opinion from the court?

Mr. Howse: I have puzzled also over this paragraph, particularly because, if you read it in isolation, you would think that you would not need a clear referendum result on a clear question to trigger a duty to negotiate constitutional changes. You would think to yourself, "What was the court talking about when it said that, in the case of secession, the duty to negotiate is in part triggered by a referendum result?" There is that puzzling feature of this paragraph.

The other puzzling feature is the one to which you have drawn attention. It is even more puzzling because we have Part IV of the Constitution Act, which does seem to have the purpose of ensuring that the process of constitutional development of Canada is not unduly held up by any particular government refusing to negotiate, right? The framers of the 1982 Constitution put in the Constitution that you would have to have some periodic constitutional conferences. They seemed to be providing for the underlying concern the court is referring to here, which is that one or more of the participants in Confederation would hold up the development of the country by refusing to enter into constitutional talks.

The question would be: Why does Part IV, those requirements for those conferences, not essentially exhaust this duty as is mentioned here by the court? I do not know the answer to that.

[Translation]

Senator Poulin: In my 30 years of work, I have often asked for the good advice of lawyers and often heard the phrase, "the letter of the law says this, but the practice has been that..."

You say that Canada is not divisible. I wonder if we are somewhat in this situation. Let me explain my current thinking to you. I represent Northern Ontario in the Senate, a Francophone community that is very much attached to Quebec and that feels it needs Quebec to continue to progress. Because of distance and many other factors, Northern Ontario takes a very pragmatic approach.

In theory, Canada may not be divisible, but in practice, Quebec has after all held two referendums. Quebecers were asked to vote on the question twice. If there were a third referendum, would it not be necessary for the federal government to perform its role in protecting the rights of all Canadians by ensuring that the question is clear? Am I wrong in saying that you are in favour of Bill C-20?

[English]

Mr. Howse: It is clear from the reference that the federal government does have a duty — inasmuch as it has a role — to represent the interests of the country as a whole. In terms of the

nouvelles dispositions doivent s'ajouter à la procédure de modification, puisque nous ne les envisageons manifestement pas au moment où nous avons voté là-dessus.

Le sénateur Grafstein: C'est seulement un avis de la cour.

Le sénateur Murray: Seulement un avis de la cour?

M. Howse: Moi aussi, je me suis interrogé à propos de ce paragraphe, surtout parce que, si on le lit sans contexte, on peut penser qu'il ne faudrait pas nécessairement un résultat référendaire clair à une question claire pour faire naître l'obligation de négocier des changements constitutionnels. On peut se demander ce que la cour entendait en disant que, dans le cas de la sécession, le devoir de négocier est imposé en partie par le résultat d'un référendum. Cet élément du paragraphe n'est pas clair.

L'autre élément qui laisse songeur est celui sur lequel vous avez attiré l'attention. Cet élément est d'autant moins clair du fait de l'existence de la partie IV de la Loi constitutionnelle, qui semble avoir pour but d'éviter qu'un gouvernement puisse entraver indûment l'évolution constitutionnelle du Canada en refusant de négocier, n'est-ce pas? Les auteurs de la Constitution de 1982 y ont inscrit l'obligation de tenir régulièrement des conférences constitutionnelles. Ils semblent avoir prévu la préoccupation sous-jacente de la cour, c'est-à-dire qu'un ou plusieurs des participants à la Confédération pourraient entraver l'évolution du pays en refusant d'engager des pourparlers constitutionnels.

La question serait la suivante: pourquoi est-ce que la partie IV, l'obligation de tenir des conférences, ne satisfait-elle pas pleinement à cette obligation mentionnée par la cour? Je n'ai pas de réponse à cette question.

[Français]

Le sénateur Poulin: En 30 ans de vie professionnelle, j'ai souvent fait appel aux bons conseils d'avocats et j'ai souvent entendu la phrase qui dit que "la lettre de la loi dit ceci, mais la pratique a été que..."

Vous dites que le Canada n'est pas divisible. Je me demande si on ne se retrouve pas un peu dans cette situation. Laissez-moi vous donner l'esprit dans lequel je suis. Je représente le Nord de l'Ontario au Sénat, une communauté francophone qui est très attachée au Québec et qui sent qu'elle a besoin du Québec pour continuer à progresser. À cause des distances et de bien d'autres facteurs, le Nord de l'Ontario est très pratico-pratique.

En théorie, le Canada n'est peut-être pas divisible mais dans la pratique, le Québec a quand même vécu deux référendums. Une question a été posée aux Québécois à deux reprises. Advenant le cas d'un troisième référendum, ne serait-il pas nécessaire que le gouvernement fédéral joue son rôle de protection des droits de tous les Canadiens en s'assurant que la question soit claire? Est-ce que je me trompe en disant que vous appuyez le projet de loi C-20?

[Traduction]

M. Howse: Il est clair d'après le renvoi que le gouvernement fédéral a l'obligation — dans la mesure où il a un rôle à jouer — de représenter les intérêts de l'ensemble du pays. Sur le plan de la

question of the division between theory and practice, of course, in practice, Canada is divisible. We know from the various examples of secession and dissolution of federations that have occurred in the last 20 years that federations are divisible.

I was addressing whether it is a principle of Canadian constitutional law or it is implied in any principle of Canadian constitutional law that Canada is divisible. In that respect, I would say no. It is a legal opinion that I am providing, not a political or military or strategic opinion.

The Chairman: Let me clarify my understanding of that. It is your legal opinion that Canada is absolutely not divisible or that it is not automatically divisible?

Mr. Howse: My opinion is that under the Constitution of Canada as interpreted by the court, including in this reference, there is no principle of the divisibility of Canada. I cannot express it any differently. I do not think that is unclear.

At the same time, the court has said that, even though the Constitution does not have a principle that implies the divisibility of Canada, a negotiated agreement among a certain range of actors that satisfies the four principles and which is an agreement could create the legal effect under the Constitution of the secession of a province, but that does not flow from any self-standing constitutional proposition that Canada is divisible. Indeed, the court expresses considerable skepticism about whether you would ever be able to get an agreement that would satisfy all the legitimate interests and would be consistent with those four principles and, therefore, would be a legal route to secession.

The Chairman: However, all conditions being perfect, it could happen.

Senator Kroft: Once again we are having a wonderfully challenging session. We are stretching our minds around some very difficult questions. To me, some are more difficult than others, and that does not include the one posed by Senator Kinsella when he asked whether it is not a huge jump from the direction to negotiate to the concept of divisibility.

You asked us to search for something that you had not found. I cannot suggest that I have done that. However, I will begin by reading two lines from paragraph 85 which create my dilemma.

The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada. It lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under the Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession of Quebec from Canada.

That is quite clear to me. That is a direction to negotiate.

Nothing in my experience, and no negotiation that I have ever undertaken politically, in business, or with my children, ever began with an assurance that it would conclude successfully. At the same time, I find it impossible to believe that the court is so clearly, so explicitly, and so frequently, directing a negotiation and

distinction entre la théorie et la pratique, naturellement, en pratique, le Canada est divisible. Les divers exemples de sécession et de dissolution de fédérations que nous offrent les 20 dernières années nous apprennent que les fédérations sont effectivement divisibles.

Je me demandais si un principe du droit constitutionnel canadien énonce ou sous-entend que le Canada est divisible. À cet égard, je dirais non. C'est un avis juridique que je présente ici, pas une opinion politique, militaire ou stratégique.

La présidente: Je voudrais préciser ce que vous voulez dire. Votre avis juridique est-il que le Canada n'est absolument pas divisible ou qu'il pas automatiquement divisible?

M. Howse: Mon avis est qu'en vertu de la Constitution du Canada, selon l'interprétation qu'en a donnée la cour, notamment dans ce renvoi, il n'existe aucun principe de divisibilité du Canada. Je ne peux pas m'exprimer autrement. Je ne crois pas que cela soit obscur.

En même temps, la cour déclare que, même si la Constitution ne comporte pas de principe sous-entendant la divisibilité du Canada, une entente négociée entre certains acteurs qui serait conforme aux quatre principes et qui constituerait un accord pourrait avoir comme effet juridique en vertu de la Constitution la sécession d'une province, mais cela ne découle pas d'une proposition constitutionnelle autonome portant que le Canada est divisible. En fait, la cour se montre assez sceptique sur la question de savoir s'il serait possible d'en arriver à une entente qui satisfasse tous les intérêts légitimes et respecte les quatre principes et qui soit donc une voie légale menant à la sécession.

La présidente: Cependant, si toutes les conditions étaient réalisées, cela pourrait se produire.

Le sénateur Kroft: Encore une fois, nous participons à une séance merveilleusement stimulante. Nous exerçons nos esprits à des questions très difficiles. Pour moi, certains sont plus difficiles que d'autres, et cela n'inclut pas celle qu'a posée le sénateur Kinsella à savoir s'il y a un grand saut entre le devoir de négocier et le concept de divisibilité.

Vous nous avez demandé de chercher quelque chose que vous n'avez pas trouvé. Je ne peux pas laisser entendre que j'y ai réussi. Cependant, je commencerai par lire deux lignes du paragraphe 85 qui sont la source de mon dilemme.

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession du Québec du Canada.

C'est tout à fait clair pour moi. C'est l'obligation de négocier.

Rien de ce que j'ai vécu, ni aucune négociation que j'ai jamais entreprise, en politique, en affaires ou avec mes enfants, n'a jamais commencé par l'assurance du conclusion heureuse. En même temps, je ne peux pas me résoudre à croire que la cour puisse si clairement, si explicitement et si fréquemment ordonner

creating the constitutional framework for it, without the clear implication that that negotiation might arrive at a conclusion. To say that not only the right but the duty to negotiate has been set down by the court, but also that there is no implication that that negotiation might succeed, is a very odd proposition, from my point of view.

We have heard a number of comments that bear on this. I think it was you who said that you do not go into the room with an empty briefcase. Where the opening position paper for each party is drawn from is a very interesting and important question. There is in the act the call for reference to the provinces. Clearly some of the provinces, including Alberta, B.C. and others, have the obligation to hold referenda, and there may be many more that would quickly form up. This would be a complicated process. There would be enormous inputs coming to the government to help create this opening position.

The idea that the government would rush off and begin to negotiate from a blank page and just record a set of demands from Quebec seems to me to be a proposition that no one would find credible.

However, to begin by setting the precondition that there should be a national referendum — although I believe at some point in the process that may be an option, as indeed an election may be — seems to me to be equally implausible. While we are asking that Quebec have a completely clear question — Do you want to have a separate country? — we, Canada, would also have a duty to come with a clear position and not with one so fuzzy and complicated that it was not understandable.

Both parties will have a duty to come with a negotiating position and it is inconceivable to me that the Canadian government, as a representative, would not come with a complete portfolio for negotiation.

However, that being done, to say that the court is not implying at all that that negotiation might be successful is just not a logically sustainable argument.

I should like you to take another try at convincing me how you can say that you must negotiate but there is no implication that that negotiation should ever be successful.

Mr. Howse: On the last point, perhaps the easiest thing is to read to you the passage I had in mind when I was expressing the notion that the court had serious doubts as to whether you would ever get to such a successful negotiated agreement.

Paragraph 97 reads:

In the circumstances, negotiations following such a referendum would undoubtedly be difficult. While the negotiators would have to contemplate the possibility of secession...

Not accept it but merely contemplate it.

...there would be no absolute legal entitlement to it and no assumption that an agreement reconciling all relevant rights and obligations would actually be reached.

une négociation et créer le cadre constitutionnel de cette négociation sans sous-entendre clairement que celle-ci pourrait aboutir à une conclusion. À mon point de vue, c'est une proposition bien étrange que d'affirmer que la cour a énoncé non seulement le droit mais le devoir de négocier, tout en soutenant que cela ne sous-entend pas que la négociation pourrait aboutir.

Nous avons entendu plusieurs remarques à cet égard. Je crois que c'est vous qui avez dit qu'on n'entre pas dans la salle avec un porte-documents vide. La provenance du premier document de position de chaque partie est une question très intéressante et très importante. La loi prescrit le renvoi aux provinces. Certaines provinces, dont l'Alberta et la Colombie-Britannique, ont l'obligation de tenir un référendum, et il pourrait rapidement y en avoir beaucoup d'autres. Ce serait un processus compliqué. Le gouvernement recevrait énormément d'avis pour l'aider à élaborer sa position de départ.

Il me semble que personne ne trouverait crédible l'idée que le gouvernement puisse se lancer dans des négociations à partir d'une page blanche et se contenter de prendre acte d'une série de demandes du Québec.

Cependant, poser comme condition préalable la tenue d'un référendum national — même si je pense qu'à un certain moment cette option pourrait s'imposer, tout comme une élection, d'ailleurs — me semble tout aussi peu plausible. Alors que nous exigeons du Québec une question parfaitement claire — Voulez-vous un pays distinct? — nous, le Canada, aurions aussi le devoir de présenter une position claire et non pas une position à ce point vague et compliquée qu'elle soit incompréhensible.

Les deux parties auront le devoir de présenter une position de négociation et il est inconcevable que le gouvernement canadien, à titre de représentant, ne dispose pas d'une portefeuille complet en vue de la négociation.

Cependant, cela étant fait, on ne peut tout simplement pas soutenir en bonne logique que la cour ne sous-entend nullement que cette négociation pourrait aboutir.

Je voudrais vous voir essayer encore une fois de m'expliquer comment vous pouvez dire qu'il faut négocier, mais que rien ne sous-entend que la négociation pourrait aboutir.

M. Howse: Sur cette question, le plus facile est peut-être de vous lire le passage auquel je pensais lorsque j'ai exprimé l'idée que la cour avait de graves doutes quant à savoir si on aboutirait jamais à une entente négociée de ce genre.

Le paragraphe 97 se lit comme suit:

Dans ces circonstances, on ne peut douter que des négociations résultant d'un tel référendum seraient difficiles. Les négociateurs devraient envisager la possibilité d'une sécession. [...]

Pas l'accepter, mais seulement l'envisager.

[...] sans qu'il y ait toutefois de droit absolu à la sécession ni certitude qu'il sera réellement possible de parvenir à un accord conciliant tous les droits et toutes les obligations en jeu.

Senator Kroft: I find that absolutely consistent with what I said. I do not think we are at odds at all. I agree. They did not promise us a rose garden. It will be a difficult negotiation. All they are saying there is that there is no guarantee it will be successful.

Mr. Howse: I think they are saying a bit more than that. In the next sentence they say:

It is foreseeable that even negotiations carried out in conformity with underlying constitutional principles could reach an impasse.

It seems to me that they are saying that, at the end of the day, there is some possibility that one could reach such an agreement in conformity with underlying constitutional principles, but it might actually turn out to be the case that, when you look at all the interests that are at stake around the table and you try to implement these constitutional principles, you will come to impasse, you will not get a legitimate agreement to break up Canada.

Senator Kroft: Very possibly but, on the other hand, you might.

Mr. Howse: That is right.

Senator Kroft: Your line of argument seems to exclude that possibility, and that is what I do not understand. You are saying that the court never says that it might happen.

Mr. Howse: I never said that the court said it could not happen. In fact, I said quite the opposite. I said that, where the amending formula would come in, according to the court, is on the possibility that it would happen — that if you got agreement among all the actors that was consistent with the four principles, then, at that point, you would use the amending formula to change the Constitution of Canada to effect secession. I never suggested that the court was saying it was impossible that you could arrive at such a negotiated settlement, only that the court was expressing skepticism as to whether it could be done.

Senator Milne: It seems to me, Professor Howse, that what you are suggesting is that, if there were a clear answer to a clear question, the Government of Canada could go into negotiations with the Government of Quebec, and negotiate in bad faith.

Mr. Howse: That is a conclusory statement. It begs the question of what is a requirement of good faith. The court says one thing that is very clear, that the Government of Canada does not have to offer secession. In other words, the Government of Canada can be negotiating in good faith if it walks into the room and says, "We will talk about the underlying concerns that might have motivated Quebecers to vote in this way. We will talk about changing the Constitution, but our bottom line is that we do not believe that the principles the court has enunciated in this decision, given all the legitimate interests that we have to protect as a Government of Canada, can lead us to offer you in this negotiation the possibility of secession."

Senator Milne: That, to me, is a definition of bad faith.

Le sénateur Kroft: J'estime que cela concorde tout à fait avec ce que j'ai dit. Je ne crois pas que nous soyons en désaccord. Je suis d'accord. Ils ne nous ont pas promis un jardin de roses. Ce sera une négociation difficile. Tout ce qu'ils disent, c'est qu'il n'y a aucune garantie qu'elle aboutira.

M. Howse: Je pense qu'ils disent un peu plus que cela. La phrase suivante se lit comme suit:

Il est concevable que même des négociations menées en conformité avec les principes constitutionnels fondamentaux aboutissent à une impasse.

J'estime quant à moi qu'ils disent qu'en fin de compte, il existe une certaine possibilité qu'on pourrait arriver à une telle entente en conformité avec les principes constitutionnels fondamentaux, mais il se pourrait concrètement, compte tenu de tous les intérêts en jeu autour de la table et en essayant d'appliquer ces principes constitutionnels, qu'on aboutisse à une impasse, qu'on n'obtienne pas une entente légitime pour dissoudre le Canada.

Le sénateur Kroft: C'est bien possible, mais par ailleurs cela pourrait se produire.

M. Howse: C'est exact.

Le sénateur Kroft: Votre argument semble exclure cette possibilité, et c'est ça que je ne comprends pas. Vous dites que la cour ne dit jamais que cela pourrait arriver.

M. Howse: Je n'ai jamais dit que la cour dit que cela ne pourrait pas arriver. En fait, j'ai dit tout le contraire. J'ai dit que, selon la cour, la procédure de modification entrerait en jeu précisément en raison de cette possibilité — que si tous les acteurs arrivaient à une entente conforme aux quatre principes, c'est à ce moment-là qu'on ferait appel à la procédure de modification pour modifier la Constitution du Canada et donner effet à la sécession. Je n'ai jamais laissé entendre que la cour dit qu'il est impossible d'en arriver à une entente négociée de ce genre, seulement qu'elle fait preuve de scepticisme à cet égard.

Le sénateur Milne: J'ai l'impression, professeur Howse, que vous laissez entendre que s'il y avait une réponse claire à une question claire, le gouvernement du Canada pourrait engager des négociations avec le gouvernement du Québec et négocier de mauvaise foi.

M. Howse: Vous sautez aux conclusions, sans préciser ce qui constitue la bonne foi. La cour dit très clairement que le gouvernement du Canada n'est pas tenu d'offrir la sécession. En d'autres termes, le gouvernement du Canada peut négocier de bonne foi s'il entre dans la salle en disant: Nous allons parler des préoccupations sous-jacentes qui auraient pu pousser les Québécois à voter de cette façon. Nous parlerons de modification de la Constitution, mais en fin de compte nous ne croyons pas que les principes énoncés par la cour dans cette décision, compte tenu de tous les intérêts légitimes que doit protéger le gouvernement du Canada, puissent nous pousser à vous offrir dans cette négociation la possibilité de sécession.

Le sénateur Milne: Quant à moi, cela me semble être une définition de la mauvaise foi.

Senator Banks: It seems in the very few weeks that I have been here that it has been my lot to set up arguments between lawyers, and I love it.

Mr. Howse: You do not have to pay the bill for the lawyers.

Senator Banks: That is what I love about it. I will set one up now with Professor Joe Magnet *in absentia*. I am sure you are familiar with him.

I will tell you the question that I asked him a week ago tonight and read you his response to it. I will ask you to amplify the extent and the way in which you disagree with it, which I take it from your opening remarks you do.

I asked him a question with regard to the separation of authority principle of government, that being that a single legislature ought not to make a law on which it then subsequently adjudicates things that arise from that legislation. I asked if it was his view that an adjudication on the question that arises out of Bill C-20 — deciding whether the question is clear and whether the subsequent vote is sufficiently clear — would be binding on the government.

I had in mind, in the case of Bill C-20 as it stands, the situation of a future House of Commons made up perhaps differently from the present one. In that circumstance, it would not be impossible to contemplate a situation in which the Commons would vote in such a way as to either prohibit the executive branch of the Government of Canada from doing something which it wanted to do, or to compel it to do something which it did not want to do. That seemed to be not a very good idea.

Professor Magnet said, and I will quote him:

Constitutionally I do not see it that way, but you have raised points of very practical politics and wrapped them in a constitutional blanket. I cannot see that this binds the government in a way that is constitutionally impermissible, but I think that your point about a differently constituted chamber in the House may well come back to haunt the government.

Would you talk about the constitutional permissibility and amplify on that a little bit?

Mr. Howse: This really comes back to the beginning part of our discussions where I suggested that, in creating this kind of power to make a legally binding constraint on the ability of the executive to engage in constitutional negotiations, conferring such a power on the House of Commons would require a constitutional amendment. That is not something that falls within the normal meaning of delegation of legislative authority to some other body or to some individual.

I am not sure that I can say much more to try to persuade you than what I have already said about what I think are the constitutional problems with creating this new kind of legal power in the House of Commons.

The Supreme Court has said that the determination of the clarity of the question and the result is a matter for the political actors. In light of that statement of the court, we need not be

Le sénateur Banks: Je ne suis ici que depuis quelques petites semaines, mais il semble que ce soit toujours à moi qu'il incombe de lancer des discussions entre des avocats. Je dois dire que ça me donne beaucoup de plaisir.

M. Howse: Ce n'est pas vous qui payez la note des avocats.

Le sénateur Banks: C'est ça qui me plaît. Je vais maintenant lancer une discussion avec le professeur Joe Magnet, *in absentia*. Je suis certain que vous le connaissez.

Je vais vous donner la question que je lui ai posée il y a exactement une semaine et je vais vous lire sa réponse. Je vais ensuite vous demander de préciser en quoi et jusqu'à quel point vous êtes en désaccord, puisque votre déclaration d'ouverture me donne à penser que vous n'êtes pas d'accord.

Je lui ai posé une question au sujet du principe de la séparation des pouvoirs, c'est à dire qu'un corps législatif ne devrait pas faire une loi aux termes de laquelle il sera plus tard appelé à poser des jugements. Je lui ai demandé s'il était d'avis qu'un jugement sur la question qui découle du projet de loi C-20 — décider si la question est claire et si le vote subséquent est suffisamment clair — lierait le gouvernement.

Je pensais au projet de loi C-20 sous sa forme actuelle et à une future Chambre des communes dont la composition pourrait être différente de ce qu'elle est actuellement. Dans ce cas, il ne serait pas impossible d'envisager que la Chambre puisse voter de façon à empêcher le pouvoir exécutif d'agir à sa guise ou le forcer à faire quelque chose contre son gré. Cela ne me semblait pas une très bonne idée.

Voici ce qu'a dit le professeur Magnet; je cite:

[Traduction libre] Sur le plan constitutionnel, cela ne me semble pas être le cas, mais vous avez soulevé des questions très pratiques de politique, emballées dans une couverture constitutionnelle. Je ne peux pas imaginer que cela lie le gouvernement d'une façon que ne permet pas la Constitution, mais je crois que ce que vous dites à propos d'une composition différente de la Chambre pourrait bien un jour revenir hanter le gouvernement.

Est-ce que vous pourriez parler de ce que permet la Constitution et développer un peu ce sujet?

M. Howse: Nous en revenons en fait au début de notre entretien, lorsque j'ai dit que pour créer ce genre de pouvoir, celui d'imposer légalement à l'exécutif une contrainte relative à sa capacité d'engager des négociations constitutionnelles, pour conférer une tel pouvoir à la Chambre des communes, il faudrait une modification constitutionnelle. Cela ne relève pas de l'interprétation normale de la délégation des pouvoirs législatifs à un autre organisme ou à une autre personne.

Je ne pense pas pouvoir ajouter grand chose pour vous persuader, si ce n'est ce que j'ai déjà dit à propos des problèmes constitutionnels que me semble poser le fait de conférer cette nouvelle sorte de pouvoir juridique à la Chambre des communes.

La Cour suprême a dit que c'est aux acteurs politiques qu'il appartient de déterminer la clarté de la question et du résultat. Compte tenu de cette affirmation de la cour, nous n'avons à nous

worried about the division of powers between the judiciary and the political branches. In fact, in some real sense, the court has given the green light to the political actors to find a way to determine this.

My concern is with the means that has been adopted, not with the general notion of what the court had in mind, that using as a means a mechanism whereby the House of Commons, in effect, makes binding legal constraints on the executive is problematic, unless, of course, you want to amend the Constitution.

Senator Banks: To be specific, you disagree with Professor Magnet's view that the determination by the Commons in this case would not be binding on the government. That is his view. It is his view that it would not be binding on the government. It is your view that it would be binding on the government and is, therefore, for all intents and purposes, a law; is that right?

Mr. Howse: I am sorry. I may have misunderstood what he was saying when you first read his statement. With your clarification, I understand it a bit better.

What he is saying is that we may not need to worry about the constitutionality of this legislation because, at the end of the day, the House of Commons can make this determination, and Parliament is free to accept it or not accept it.

That might be true, but what bothers me still is this notion that the legislation purports to be able to allow a determination of the House of Commons to actually prohibit the executive in proceeding in negotiations. I do not see how you could accomplish the creation of such an authority or power in the House of Commons without a constitutional amendment.

Maybe what he is saying is: Do not worry about it because it would not be binding. The House of Commons would merely be giving advice to the government that it could take or not take.

My reading of the explicit wording in the bill is that it has some word like "prohibit" in it. In other words, the government will be legally prevented from entering into the negotiations if the House of Commons makes a certain kind of determination.

Senator Banks: Could that determination not also compel the government to do something?

Mr. Howse: I had this discussion with several people about whether the determination could actually compel the government to enter into such negotiations.

On balance, I am persuaded by the view that it could not in and of itself. It could indirectly in the sense that, once that determination has been made, you could argue that the constitutional duty to negotiate that the court is talking about kicks in, as it were. In that sense, you could say that, if the House of Commons makes the determination that the question is clear and the result is clear, then, at that point, in effect, there is a constitutional duty on the executive to proceed with the negotiations.

That is not the same thing as saying that the bill itself has language that suggests that the House of Commons could compel the negotiations.

This is something that is debatable, I think.

inquiéter du partage des pouvoirs entre le pouvoir judiciaire et les pouvoirs politiques. En fait, la cour a effectivement donné le feu vert aux acteurs politiques pour qu'ils trouvent un moyen de trancher cette question.

Ce qui me préoccupe, ce sont les moyens adoptés et non le principe général de ce qu'envisageait la cour; j'estime que le fait de recourir à un mécanisme par lequel la Chambre des communes lie légalement l'exécutif pose problème, à moins, bien sûr, qu'on ne soit prêt à modifier la Constitution.

Le sénateur Banks: Pour être plus précis, vous n'êtes pas d'accord avec le professeur Magnet lorsqu'il nous dit qu'une décision prise par la Chambre des communes dans cette affaire ne lierait pas le gouvernement. C'est ce qu'il considère. À son avis, cela n'engagerait pas le gouvernement. Considérez-vous que cela lierait le gouvernement et qu'il s'agit bien là en fait d'une loi?

M. Howse: Excusez-moi. Je l'ai peut-être mal compris lorsque j'ai lu le texte de son exposé. Grâce aux éclaircissements que vous avez donnés, je comprends un peu mieux.

D'après lui, nous n'avons pas à nous inquiéter de la constitutionnalité de cette loi parce qu'au bout du compte la Chambre des communes pourra prendre une décision et le Parlement sera libre de l'accepter ou pas.

C'est peut-être vrai, mais ce qui continue à me gêner, c'est le fait que cette législation semble donner à la Chambre des communes la possibilité d'interdire effectivement au pouvoir exécutif de procéder à des négociations. Je ne vois pas comment on pourrait confier un tel pouvoir ou une telle compétence à la Chambre des communes sans amender la Constitution.

Il est possible qu'il nous dise: ne vous inquiétez pas parce que cela ne liera pas les mains du gouvernement. La Chambre des communes se contente de donner au gouvernement des conseils qu'il n'est pas obligé de suivre.

Tel qu'il me paraît être formulé, le projet de loi émet une certaine «interdiction». Autrement dit, le gouvernement ne pourra pas en droit entreprendre des négociations si la Chambre des communes prend une certaine décision.

Le sénateur Banks: Cette décision ne peut-elle pas aussi obliger le gouvernement à faire quelque chose?

M. Howse: J'ai discuté avec plusieurs personnes pour savoir si cette décision pouvait effectivement obliger le gouvernement à entreprendre de telles négociations.

Tout bien considéré, je suis convaincu qu'en soi elle ne peut pas avoir cet effet. Ce peut-être le cas indirectement étant donné qu'à partir du moment où cette décision a été prise, on peut alléguer qu'intervient l'obligation constitutionnelle de négocier que la cour a évoquée. De ce point de vue, on peut dire que si la Chambre des communes juge que la question est claire et que le résultat est clair, l'obligation constitutionnelle pour le pouvoir exécutif d'entreprendre des négociations entre en jeu.

Cela ne veut pas dire pour autant que selon la façon dont il est formulé, le projet de loi oblige la Chambre des communes à entreprendre des négociations.

Je pense que c'est quelque chose dont on peut discuter.

Senator Banks: I must have misread the bill, because I thought it did compel the government.

The Chairman: For clarification purposes, Senator Banks, I think the compulsory aspect is negative. There is no compulsion to negotiate that would come from the Supreme Court. What the bill says is that unless the resolutions of the House of Commons say this is a clear question and a clear majority, the government shall not negotiate, which would also, I believe, in the government's view, follow the advice of the Supreme Court.

Senator Joyal: Mr. Howse, I took a note of something you said. You said that no one has the right to divide Canada. In other words, no province or territory has the right to divide Canada.

If I take your statement to be a legal one, it means that, in Bill C-20, we could state or add a substantive clause saying: Subject to this act, Canada is one and indivisible, and the Government of Canada will always act in conformity with that principle. Do you think that such a statement or such an affirmation of principle in the substantive body of the legislation would be in conformity with the reference ruling, as you interpret it?

Mr. Howse: I interpret the ruling as saying that the ultimate say is with the people of Canada as a whole. Therefore, I suppose that, if the people of Canada as a whole decided in a referendum that they did not want to live together as a people, then the democratic principle, as I understand it in the reference, would require the representatives of the people as a whole to act on those instructions from the people as a whole.

My preference would be — and I think it is right to say — is that Canada is only divisible if the Canadian people as a whole will that to be the outcome.

Senator Joyal: In other words, you would reaffirm the sovereignty of the people of Canada and their ownership of the Canadian Constitution?

Mr. Howse: Yes.

Senator Joyal: To re-quote you, you say that any authority to put an end to the Constitution would have to come from a clear expression of the will of Canadians as a whole; is that correct?

Mr. Howse: That is correct.

Senator Joyal: If we maintain that principle as a fundamental element of the Canadian constitutional order, when the Prime Ministers of Canada in 1980 and 1995 said that they had no mandate to dismantle the country — Prime Minister Trudeau said it and Prime Minister Chrétien said it on referendum night — they were affirming that, in fact, if the divisibility of Canada is possible, they did not have the clear authority, either through legislation or through the political body of Canada as a whole, to take any initiative that would end up in dismantling the country.

Le sénateur Banks: J'ai peut-être mal compris le projet de loi, parce que je pensais qu'il imposait une obligation au gouvernement.

La présidente: À titre de précision, sénateur Banks, je crois que l'obligation est négative. Il n'y a aucune obligation de négocier venant de la Cour suprême. Ce qui est dit dans le projet de loi, c'est qu'à moins que la Chambre des communes n'adopte une résolution indiquant que la question est claire et que la majorité est nette, le gouvernement ne doit pas négocier, ce qui revient aussi, je pense, aux yeux du gouvernement, à suivre l'avis de la Cour suprême.

Le sénateur Joyal: Monsieur Howse, j'ai relevé l'une de vos observations. Vous avez dit que personne n'a le droit de diviser le Canada. Autrement dit, aucune province et aucun territoire n'a le droit de diviser le Canada.

Si votre affirmation se tient en droit, cela signifie que l'on pourrait rajouter au projet de loi C-20 la disposition de fond suivante: En vertu de la présente loi, le Canada est un et indivisible et le gouvernement du Canada agira toujours conformément à ce principe. Pensez-vous qu'une telle déclaration ou que l'affirmation de ce principe dans le corps de la loi serait conforme à la décision prononcée au sujet du Renvoi, tel que vous l'interprétez?

M. Howse: D'après mon interprétation, cette décision affirme que le dernier mot appartient à la population du Canada dans son ensemble. J'imagine par conséquent que si les habitants du Canada dans leur ensemble décidaient à l'issue d'un référendum qu'ils ne veulent plus continuer à vivre ensemble en tant que peuple, le principe démocratique, tel qu'il s'exprime à mon avis dans le Renvoi, exigerait que les représentants du peuple, pris dans leur ensemble, suivent les instructions données par l'ensemble de la population.

Je préférerais dire — je pense que c'est vrai — que le Canada n'est divisible que si la population canadienne dans son ensemble le désire.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, vous êtes prêt à réaffirmer la souveraineté du peuple canadien et son droit de propriété sur la Constitution canadienne?

M. Howse: Oui.

Le sénateur Joyal: C'est encore vous qui nous dites que le pouvoir éventuel de mettre fin à la Constitution doit résulter de la volonté clairement exprimée de la population canadienne dans son ensemble; c'est bien ça?

M. Howse: C'est bien ça.

Le sénateur Joyal: Si nous réaffirmons ce principe en tant qu'élément fondamental de l'ordre constitutionnel canadien, lorsque les premiers ministres du Canada ont déclaré en 1980 et en 1995 qu'ils n'avaient pas le mandat de démanteler le pays — le premier ministre Trudeau comme le premier ministre Chrétien l'ont répété le soir du référendum — ils nous disaient en fait que s'il est possible de diviser le Canada, ils n'avaient pas clairement le pouvoir, que ce soit au moyen d'une loi ou par l'intermédiaire d'un organe politique représentant l'ensemble du Canada, de

I will ask you the following question: Suppose there is another referendum down the road. Taking into account the ruling, would the next Prime Minister of Canada, facing that situation, be in a position to restate exactly that statement?

Mr. Howse: Yes, they would, unless they had already gone out to the people of Canada as a whole and somehow gotten the mandate.

Senator Joyal: In other words, in your view, for the Prime Minister of Canada to be relieved of his responsibility to maintain the territorial integrity of Canada, that Prime Minister would have to receive, to quote the court, a cue, through a referendum, a plebiscite, or an election.

Mr. Howse: Right. As the court says in paragraph 85, the Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada, so it lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments, to effect whatever constitutional arrangements are desired, including secession. This states extremely clearly that it does not lie with the governments to take this mandate. It lies with the people, if they so choose, to give a mandate to governments, and then the governments will act according to the instructions of the people.

Senator Joyal: That instruction, in your opinion, could come through the various avenues of democratic expression that we know, either through a referendum or an election.

Mr. Howse: It would be very hard for it not to come through a referendum in this case, and the reason is that the court keeps referring to the equality of the democratic principle in Quebec and the rest of Canada. Therefore, if the mandate has its popular basis or expression through a referendum in Quebec, it would seem, to preserve that equality or symmetry, to require a similar very direct expression of the will of the Canadian people as a whole.

However, I suppose one could make an argument that you could get the same result by dissolving the government and calling an election on that one issue. You could have an élection référendaire.

I do not think the court will micromanage the mechanisms, but it has to be a clear expression, where all the Canadian people can express their voice on this issue and decide whether or not the governments have a mandate to move towards a possible outcome of secession.

Senator Joyal: As you understand, my colleagues around the table wrestle with the definition of the obligation to come to a table. It is not clear in the minds of many of us whether that obligation gives Quebec a veto right on the survival of Canada, as

prendre une quelconque initiative débouchant sur le démantèlement du pays.

Je vais vous poser la question suivante: imaginez qu'un autre référendum nous attende au tournant. Compte tenu de la décision ainsi prononcée, est-ce que le premier ministre du Canada, face à cette situation, serait en mesure de réaffirmer exactement cette position?

M. Howse: Oui, il le pourrait, à moins que l'on ait déjà demandé à l'ensemble de la population du Canada de se prononcer et que l'on ait en quelque sorte obtenu un mandat.

Le sénateur Joyal: Autrement dit, à votre avis, pour que le premier ministre du Canada soit dégagé de sa responsabilité de maintenir l'intégrité territoriale du Canada, il faudrait qu'il ait reçu, comme l'a dit la cour, un signal, par l'entremise d'un référendum, d'un plebiscite ou d'une élection.

M. Howse: En effet. Comme le dit la cour au paragraphe 85, la Constitution est l'expression de la souveraineté du peuple du Canada, de sorte qu'il appartient à la population du Canada, agissant par l'entremise de ses différents gouvernements, de procéder à tous les changements qu'elle juge bon d'apporter à la Constitution, y compris en matière de sécession. Il s'agit là d'une indication très claire qu'il n'appartient pas aux gouvernements de s'arroger ce mandat. Il appartient au peuple, s'il en décide ainsi, de donner un mandat au gouvernement, et les gouvernements agiront alors conformément aux instructions données par le peuple.

Le sénateur Joyal: Ces instructions, à votre avis, pourraient être données en vertu des différents moyens d'expression démocratique que nous possédons, que ce soit par l'entremise d'un référendum ou d'une élection.

M. Howse: Il serait très difficile de ne pas procéder en la matière par voie de référendum, étant donné que la cour revient constamment sur l'égalité du principe démocratique au Québec et dans le reste du Canada. Par conséquent, si le mandat donné par le peuple ou si l'expression de ce mandat se fait par voie référendaire au Québec, pour conserver cette égalité ou cette symétrie, il semble que la population canadienne dans son ensemble doive être appelée à exprimer de manière tout aussi directe sa volonté.

J'imagine cependant que l'on pourrait prétendre obtenir le même résultat en prononçant la dissolution du gouvernement et en organisant une élection sur cette question. On pourrait avoir une élection référendaire.

Je ne pense pas que la cour voudra entrer dans les modalités détaillées, mais il faut que ce soit une expression claire de la volonté du peuple canadien dans son ensemble et que ce dernier se prononce sur la question et décide dans quelle mesure les gouvernements ont le mandat de s'engager dans la voie éventuelle d'une sécession.

Le sénateur Joyal: Comme vous le comprenez, mes collègues autour de cette table s'interrogent sur la nature de l'obligation de négocier. Pour nombre d'entre nous, il n'est pas clair dans quelle mesure cette obligation confère au Québec un droit de veto sur la

we know it, or if it is just an invitation, which is not enforceable in court, as I feel it is, to go to a negotiation table.

Even if the federal government is of bad faith, as my colleague said earlier, the court says then we take a different step which is international public opinion. Therefore, there is no right in any way whatsoever that the obligation to sit in negotiation gives to the province that wants to secede the capacity to put an end to Canada.

Mr. Howse: Absolutely. The court says several times in the judgment that the duty to negotiate does not create a right or an entitlement to secession.

Senator Grafstein: I would like to get back to the bill itself. The minister made a rather interesting statement to rationalize his decision to choose only one house of the two Houses of Parliament to start this really unusual exercise that would lead to the consequences that my other colleagues are discussing. He said that, since the House of Commons is a house of confidence, *ergo* these decisions, these acts, should be left to just the House of Commons. I did a little work on that and concluded that that might not be appropriate, because, if you look again at the rule of law, federalism, and essentially responsible government, confidence really in the House of Commons has traditionally been a defeat on a money bill. It only becomes a question of confidence when the government decides that this will be a question of confidence.

Is that a fair conclusion of constitutional principles under our long-standing principles of constitutional law?

Mr. Howse: As far as I know, it is, but there is still the remaining puzzle of what the connection would be, even if he was right, between the situation of the House as a house of confidence and a special role on the issue of secession.

Senator Grafstein: We tend to agree on that. Let me get to the role of the Senate. We had a huge debate about this and, quite frankly, our Senate colleagues are divided on this question.

It is my conclusion, after listening to the evidence so far and from what you have said, that a senator has really no power under our bicameral system, following the principles as articulated about the bicameral system from the establishment of Confederation in 1867 to the present day. Even including this case and looking specifically at the 1980 reference which talked about Senate powers, we have no power to delegate or abdicate our responsibility in this type of legislation, if it is a triggering of a constitutional process. We cannot, even if we chose to, abdicate or derogate or delegate our legislative powers. Would you agree with me on that?

Mr. Howse: I would agree with you.

Senator Finestone: Mr. Howse, you have managed to confuse me even more. I have been sitting here listening every day. One minute I am 100 per cent for supporting this "political" bill, but

survie du Canada, tel que nous le connaissons, ou si ce n'est qu'une invitation, qu'on ne peut pas faire valider par les tribunaux, comme je le crois, de s'asseoir à la table des négociations.

Même si le gouvernement fédéral est de mauvaise foi, comme l'a dit tout à l'heure mon collègue, la cour déclare alors que l'on adopte une démarche différente, qui est de faire appel à l'opinion publique internationale. Par conséquent, l'obligation de s'asseoir à la table des négociations ne confère absolument aucun droit à la province qui veut faire sécession de mettre fin au Canada.

M. Howse: Absolument. La cour a déclaré à plusieurs reprises dans le jugement que l'obligation de négocier ne donnait pas le droit de faire sécession et ne justifiait pas cette dernière.

Le sénateur Grafstein: Je voudrais revenir au projet de loi lui-même. Le ministre a fait une déclaration assez intéressante pour justifier sa décision de ne s'adresser qu'à l'une des deux Chambres du Parlement pour se lancer dans cet exercice tout à fait inhabituel qui va avoir les conséquences qu'évoquent mes collègues. Il nous a dit qu'étant donné que c'est à la Chambre des communes que l'on peut poser la question de confiance, il faut donc que ces décisions, ces lois, soient confiées exclusivement à la Chambre des communes. J'ai fait quelques recherches à ce sujet et j'ai conclu que ce n'est peut-être pas justifié étant donné que lorsqu'on se réfère là encore à la règle de droit, dans le fédéralisme et avec un gouvernement essentiellement responsable, la question de confiance a traditionnellement été posée à la Chambre des communes pour faire tomber un projet de loi d'affectation de crédits. La question de confiance n'est posée que lorsque le gouvernement décide de le faire.

Est-ce une bonne interprétation des principes qui régissent de longue date notre droit constitutionnel?

M. Howse: Oui, autant que je le sache, mais il faudrait encore savoir quel pourrait être le lien, même s'il avait raison, entre le rôle joué par la Chambre sur une question de confiance et le rôle particulier qui lui incombe sur la question de la sécession.

Le sénateur Grafstein: Nous avons tendance à être d'accord sur ce point. Je voudrais évoquer le rôle du Sénat. Nous avons eu un gros débat à ce sujet et je dois vous avouer que mes collègues du Sénat sont divisés sur la question.

Je conclus, après avoir écouté les témoignages ainsi que vos déclarations, qu'un sénateur n'a en fait aucun pouvoir dans notre système bicaméral lorsqu'on suit les principes définis dans ce cadre depuis l'établissement de la Confédération en 1867 jusqu'à aujourd'hui. Même lorsqu'on tient compte de cette affaire et lorsqu'on se penche expressément sur le Renvoi de 1980 qui traite des pouvoirs du Sénat, nous n'avons aucun pouvoir de déléguer ou d'abdiquer nos responsabilités dans ce type de législation lorsqu'il s'agit de déclencher un processus constitutionnel. Nous ne pouvons pas, même si nous le voulions, renoncer à nos pouvoirs législatifs, y déroger ou les déléguer. Êtes-vous d'accord avec moi sur ce point?

M. Howse: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Finestone: Monsieur Howse, vous avez réussi à m'embrouiller encore un peu plus. Je suis ici tous les jours et j'écoute les témoignages. À un moment donné je me prends à

then I find myself 100 per cent against supporting this "legal" bill. The role of the Senate will not be decided tonight, but I heard what you had to say.

We are talking about the democratic will of the people and their right to express this democratic will, whether under section 41, the unanimity clause, or the authority of 7 out of 10. Is the authority to take the initiative to dismantle this country done following a clear question with a clear analysis? It must, of course, be a qualitative majority, not just a plain, ordinary majority, and I should ask you what that means in a minute, if I have a chance. With those clear questions and that clear vote, is it prior to or following the negotiations that we ask the people of Canada for their view?

Mr. Howse: My understanding from paragraph 85 is that the people of Canada must trigger the process of negotiation itself.

Senator Finestone: That is exactly my question. When do the people of Canada have to trigger the process? Is it following the vote, or is it following the decisions taken by the executive, the negotiations with the provinces, and the resolution of all these difficult questions which we discussed earlier? They may never resolve all of them.

Mr. Howse: Right. They may never resolve all of them. This refers back to an exchange I had with one of the other senators here some minutes ago. It seems to me that we can assume that our governments will go into these negotiations with a negotiating position that reflects, and must reflect, according to the court, the constitutional principles that the court enunciated.

The question of what position you go in with is a question that needs to be put to the people of Canada, in effect, because, the people of Quebec have basically mandated their government with their basic negotiating position, which is secession.

What happens when the two positions confront one another and then the parties concerned try to work towards an agreement? Would there also be a requirement for referenda to ratify the final outcome?

My sense is that it would be very hard to give democratic legitimacy to the final outcome, especially if it differed in significant measure from either party's negotiating position for which it already had a mandate in a referendum to propose, except through some kind of a further referendum. After the referendum in Quebec, you would be dealing with two more to get the quality of democratic consent really necessary.

You may say that is a lot of rigmarole to go through to break up a country. Well, it is rigmarole, but it is better to do it according to the requirements of democracy and the rule of law than to use tanks and guns. After all, you are basically destroying a country, one of the greatest liberal democracies in the world. It does not seem surprising that to do that, consistent with the rule of law,

appuyer totalement ce projet de loi «politique» et la minute suivante je suis totalement contre ce même projet de loi «juridique». On ne décidera pas aujourd'hui du rôle du Sénat, mais je comprends ce que vous nous dites.

Nous parlons de la volonté démocratique du peuple et de son droit de l'exprimer, que ce soit en vertu des dispositions de l'article 41, qui a trait à l'unanimité, ou aux termes des pouvoirs conférés par la majorité de 7 sur 10. Est-ce que le pouvoir de prendre l'initiative de démanteler notre pays découle d'une question claire s'accompagnant d'une analyse claire? Il faut, bien entendu, que ce soit une majorité qualifiée et non pas simplement une majorité simple, et je vous demanderai dans un instant ce que cela signifie, si j'en ai la possibilité. À la suite d'un vote clairement exprimé sur une question claire, doit-on aller demander l'avis de la population du Canada avant ou après les négociations?

M. Howse: D'après mon interprétation du paragraphe 85, c'est la population du Canada qui doit elle-même enclencher le processus de négociation.

Le sénateur Finestone: C'est justement ma question. À quel moment la population du Canada doit-elle déclencher le processus? Est-ce à la suite du vote ou à la suite des décisions prises par le pouvoir exécutif, des négociations avec les provinces et de la résolution de toutes ces questions difficiles dont nous venons de discuter? Il est possible qu'il n'arrive jamais à toutes les résoudre.

M. Howse: Effectivement. Il est possible qu'il ne les résolve jamais toutes. Cela nous renvoie à un échange que j'ai eu avec un autre sénateur il y a quelques minutes. Il semble que nous pouvons partir du principe que nos gouvernements vont se lancer dans ces négociations en ayant une position de négociation qui tient compte, et qui doit tenir compte, selon la cour, des principes constitutionnels énoncés par la cour.

La question de savoir quelle doit être cette position doit être posée à la population du Canada, en effet, parce que la population du Québec a essentiellement mandaté son gouvernement pour ce qui est de sa position de négociation de base, soit la sécession.

Que se passe-t-il lorsque les deux positions s'affrontent et lorsque les parties concernées s'efforcent de trouver un accord? Est-ce qu'il faudrait alors ratifier le résultat définitif par voie de référendum?

J'ai le sentiment qu'il serait très difficile de conférer une légitimité démocratique au résultat définitif, surtout s'il diffère nettement de la position de départ de l'une ou l'autre des parties aux négociations déjà avalisée par un référendum, à moins d'organiser, d'une manière ou d'une autre, un autre référendum. Après le référendum québécois, il faudrait en organiser deux autres pour obtenir un consentement répondant effectivement aux règles de la démocratie.

Vous allez me dire que c'est là bien se compliquer la vie pour dissoudre un pays. Oui, c'est se compliquer la vie, mais il est préférable de le faire en respectant les règles de la démocratie et du droit plutôt que de recourir aux canons et aux tanks. Après tout, il s'agit ici en fait de détruire un pays, l'une des plus grandes démocraties libérales du monde. Il n'est donc pas étonnant que

democracy, federalism and minority rights, you would actually need to go through a certain amount of rigmarole.

Senator Finestone: If I try to follow you down that road, there must be two referenda, in a sense.

Mr. Howse: I do not want to overstate the point.

Let us say that you have an agreement between the various political actors that corresponded very closely to the positions that they had taken at the outset as to what their bottom lines were, the principles that were non-negotiable. Let us say that it was fairly clear, through a variety of mechanisms, that there was widespread consensus in the country that an agreement had been negotiated along the lines of these two democratic mandates, one from the people of Quebec and the other from the people of Canada taken as a whole. In that case, you might question whether there is an adequate democratic legitimacy, even without holding another referendum.

Then again, that is unlikely. It is likely that the positions that reflected the final outcome will be quite different, in which case, for the final outcome to have the necessary degree of democratic consent, you may well have to go back to the people at the end of the day. After all, you are trying to break up a country peacefully, consistent with the principles of liberal democracy, and that requires quite extraordinary democratic procedures.

Senator Kinsella: Professor Howse, is there not a distinction, both in law and in logic, between a conclusion that is arrived at by inference and a conclusion that is arrived at by implication? I ask this because we need to have some specificity of insight given to the relationship between what the court has said in its opinion as to there existing an obligation to negotiate and a conclusion that is drawn by the government that somehow implies — I do not believe it implies, but they argue that it does — that there is a right to divide Canada.

By implication, there has to be a direct relationship, does there not, in the process of deducting from this premise to that conclusion?

Senator Murray: Be careful. He was trained in theology.

Senator Kinsella: I want to turn to two paragraphs of the opinion. Paragraph 88 specifies the obligation to negotiate. Paragraph 97 states that there would be no absolute legal entitlement to secession.

If there is any intrinsic evidence in the opinion, where does it lead one? Does it not lead one to draw the inference, which is not as strong a conclusion as an implication and an inference, that the court has told us that there is no entitlement to secession? The argument that the implication leads you to the conclusion that there is this right of divisibility is simply not there in terms of the ordinary rules of logic. What is your comment on that? I know my good friend Senator Kroft raised that further to my earlier question.

pour y parvenir, conformément aux règles du droit, de la démocratie, du fédéralisme et des minorités, il faut en fait se compliquer un peu la vie.

Le sénateur Finestone: Si je vous comprends bien, il doit en quelque sorte y avoir deux référendums par la suite.

M. Howse: Je ne veux pas trop insister sur ce point.

Supposons que les différents acteurs politiques parviennent à un accord très proche de leur position de départ, des principes qu'ils jugent non négociables. Supposons qu'il ressorte assez clairement de différents mécanismes que l'on s'accorde très généralement à dire dans l'ensemble du pays que l'accord a été négocié conformément aux deux mandats démocratiques qui ont été donnés, l'un par la population du Québec et l'autre par la population du Canada prise dans son ensemble. Dans un tel cas, on pourra se demander s'il n'y a pas là une légitimité démocratique suffisante, même en l'absence d'un autre référendum.

Je répète que c'est peu probable. Il est vraisemblable que les positions définitives seront nettement différentes, auquel cas, pour que les résultats définitifs fassent l'objet du consentement démocratique nécessaire, il faudra peut-être que l'on s'adresse à nouveau au peuple. Après tout, on cherche à démembrer un pays de manière pacifique, conformément aux principes d'une démocratie libérale, et il faut alors recourir à des procédures démocratiques exceptionnelles.

Le sénateur Kinsella: Professeur Howse, ne doit-on pas faire la distinction, en droit comme en logique, entre une conclusion à laquelle on parvient par voie déductive et une conclusion qui découle de suppositions? Je vous pose la question parce qu'il faut préciser le lien qui peut exister entre ce que la cour a voulu dire lorsqu'elle a déclaré qu'à son avis il y avait une obligation de négocier, et la conclusion qu'en a tirée le gouvernement, qui implique en quelque sorte — je ne crois pas que ce soit implicite, mais il soutient que c'est le cas — qu'il existe un droit de diviser le Canada.

Lorsqu'on procède par voie de déduction, ne doit-il pas y avoir un lien logique direct pour que l'on puisse tirer ces conclusions?

Le sénateur Murray: Attention, il a une formation en théologie.

Le sénateur Kinsella: Je vous renvoie à deux paragraphes de l'avis. Le paragraphe 88 précise l'obligation de négocier. Le paragraphe 97 nous dit que l'on n'est pas absolument fondé en droit à faire sécession.

Si l'on peut tirer des conclusions certaines de l'avis, quelles sont-elles? Est-ce que l'on est amené à supposer, sans que cela soit aussi fort qu'une déduction logique, que la cour nous dit qu'une sécession n'est pas fondée en droit? Les règles courantes de la logique ne nous permettent tout simplement pas d'en arriver par déduction à la conclusion qu'il existe ce droit de diviser le pays. Qu'en pensez-vous? Je sais que mon bon ami, le sénateur Kroft, a déjà évoqué la question précédemment.

Mr. Howse: Unfortunately, my training has not been detailed enough to allow me to confidently analyze this problem in terms of the difference between an inference and an implication. It is not that what you have said is in any way unclear but, in a way, we are not dealing with either here because the court says explicitly that there is no legal entitlement to secession.

Senator Kroft: If there is no legal entitlement, the implication is that the possibility of separation is there. That is all that is involved in the concept of negotiation.

This is an interesting argument, because you and I have now both turned to the same paragraph to support opposite sides of the question. I suppose that is the gift of legal training. I still rely on its plain language to say that the people of Canada, through their duly elected governments, are entitled to negotiate, if necessary, the secession of Quebec. That is what I read before. You have read something different into that paragraph.

Had I not been provoked by Senator Kinsella, I was going to go to another point which is the referendum question. We do need to bring another side to that point.

There is the issue of a super entrenchment, or something rising from Senator Joyal's academic thesis that there is a case in which we must find our legitimacy within the breadth of the Canadian people because that is where the fundamental existence of the country lies. I have been well instructed by that argument.

On the other hand, the court says clearly in paragraph 84 that some commentators have suggested that secession could be a change of such a magnitude that it could not be considered to be merely an amendment to the Constitution. The court was not persuaded by this contention.

Again, I am a victim of clear language, and perhaps implication or inference has lost me. However, is that not a very clear statement by the court? They say that they are not persuaded by the contention that an ordinary amendment would not do.

Mr. Howse: That is right. They are saying that if, at the end of the day, you have this kind of agreement that respects the principles and takes into account all of the legitimate interests of all the actors, then you can use the amending formula to make the legal changes that flow from that agreement.

What it is not saying is that the amending formula itself is the basis for the democratic legitimacy of the actual settlement or agreement.

Senator Kroft: Would you remake your last point please?

Mr. Howse: I am thinking of an analogy that I could use to make the point.

M. Howse: Malheureusement, ma formation n'est pas assez poussée pour me permettre d'analyser en toute confiance cette question en terme de différence entre une supposition et une déduction. Ce que vous nous avez dit est assez clair mais, d'une certaine manière, il ne s'agit ici ni de l'un ni de l'autre parce que la cour a déclaré expressément que la sécession n'était pas fondée en droit.

Le sénateur Kroft: Si elle n'est pas fondée en droit, il s'ensuit que la possibilité d'une séparation existe. C'est tout ce qu'implique le principe de la négociation.

L'argument est intéressant, parce que nous nous sommes tous deux appuyés sur le même paragraphe pour en tirer des conclusions opposées. Je suppose que c'est la marque d'une formation juridique. Je continue à m'en tenir à la simple formulation de ce paragraphe pour affirmer que la population du Canada, par l'intermédiaire de ses gouvernements dûment élus est fondée à négocier, si nécessaire, la sécession du Québec. C'est l'interprétation que j'ai donnée précédemment. Vous avez donné une interprétation quelque peu différente de ce paragraphe.

Si je n'avais pas été provoqué par le sénateur Kinsella, j'aurais avancé un autre argument au sujet de la question du référendum. Nous avons effectivement besoin d'apporter un autre point de vue sur cette question.

Il y a la question de la super constitutionnalité, ou quelque chose d'approchant qui découle de la thèse académique du sénateur Joyal selon laquelle on peut penser que nous tirons notre légitimité de l'ensemble de la population canadienne parce que c'est de là que notre pays tire son existence fondamentale. Je me suis bien pénétré de cet argument.

D'un autre côté, la cour précise bien au paragraphe 84 que certains commentateurs ont avancé qu'une sécession pourrait représenter un changement d'une telle ampleur qu'on ne peut pas le considérer comme un simple amendement à la Constitution. La cour n'a pas été convaincue par cet argument.

Là encore, je me fie peut-être trop à la simple formulation des choses, et peut-être que je me suis perdu dans les suppositions et les déductions. Pourtant, est-ce que la cour ne s'est pas exprimée là très clairement? Elle dit qu'elle n'est pas convaincue par l'argument selon lequel un simple amendement ne ferait pas l'affaire.

M. Howse: C'est exact. Elle nous dit qu'en dernière analyse, si l'on parvient à ce genre d'accord respectant les principes établis et tenant compte des intérêts légitimes de toutes les parties prenantes, il est possible alors de recourir à la formule d'amendements pour apporter en droit les changements qui découlent de cet accord.

Elle ne dit pas, par contre, que la formule d'amendement en soi est le fondement de la légitimité démocratique du règlement ou de l'accord effectif.

Le sénateur Kroft: Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire?

M. Howse: Je pense à une analogie qui pourrait vous faire comprendre la chose.

The commentators to whom the court is referring may have been suggesting that the amending formula could never be used to effect changes to the Constitution of Canada that would result in secession.

The court is saying that the amending formula can be used, right?

Senator Kroft: That is right.

Mr. Howse: We both agree on that.

However, in saying that the amending formula can be used, the court is not accepting the proposition that the Government of Canada was arguing in the reference, namely, that all you have to do is use the amending formula. In fact, the court is describing many other conditions that must be present in order to get to a point where you could use the amending formula to legally effect secession. In other words, the amending formula can be used if you jump through all these other hoops first. It is available.

Senator Kroft: In truth, depending on what the other hoops are, I do not think we have a fundamental disagreement.

There is a proper procedure, a full, informed, complete and fair negotiation, which would involve consultation and other things. You may call those hoops; I call that a full negotiating process.

You say that Quebec would come to the table with its mandate already declared to separate. I do not accept that, professor. That is just their end position. Canada would come to the table with its end position to stay together. There is much more behind that.

A few days ago, Professor Lachapelle made that very clear. He said, in fact, the whole process would just start. We cannot tell you what our positions would be. There is an enormous agenda of items to be dealt with. We know where we want to end up. We cannot begin to presuppose all the elements and all the discussions that are needed to get there, and that is a sovereignist point of view. I do not think we have a fundamental disagreement.

We need clarification and understanding as to what the process would be in getting to that point at which the Canadian people have a decision to make. It would not be a whimsical act on a single motion, in other words. That is what it tends to be reduced to, when you talk about jumping immediately to the amendment.

Mr. Howse: I am also not sure where we now disagree. I read paragraph 85 as saying that, if you are to initiate the process of the breakup of a country, as sovereignty rests with the people of Canada, the beginning point for that process would be from the perspective of the Canadian demos as a whole. A clear mandate from the Canadian people is required to get to that result. That is how I read paragraph 85 of the decision.

Les commentateurs auxquels se réfère la cour ont indiqué éventuellement que l'on ne pourrait jamais utiliser la formule d'amendement pour apporter des changements à la Constitution susceptibles de se traduire par une sécession.

La cour dit que l'on peut se servir de la formule d'amendement, c'est bien ça?

Le sénateur Kroft: C'est bien ça.

M. Howse: Nous sommes tous les deux d'accord là-dessus.

Toutefois, lorsqu'elle dit que l'on peut se servir de la formule d'amendement, la cour n'accepte pas l'argument du gouvernement du Canada, qui soutenait dans le renvoi qu'il suffisait d'utiliser la formule d'amendement. La cour énonce en fait bien d'autres conditions qui doivent être réunies pour en arriver au point où l'on peut utiliser la formule d'amendement pour procéder légalement à la sécession. Autrement dit, on peut se servir de la formule d'amendement à partir du moment où l'on satisfait auparavant toutes ces autres conditions. C'est possible.

Le sénateur Kroft: En réalité, tout dépendant des autres conditions fixées, je ne pense pas que nous soyons en désaccord sur le fond.

Il y a une procédure en bonne et due forme, une négociation impartiale, exhaustive, menée en toute connaissance de cause, faisant appel entre autres à des consultations. Vous parlez de conditions, je dis que c'est une procédure de négociation pleine et entière.

Vous nous dites que le Québec peut arriver à la table des négociations avec le mandat bien précis de se séparer. Je ne suis pas d'accord avec vous, professeur. Il s'agit là uniquement de son objectif final. L'objectif final du Canada, lorsqu'il arrivera à la table des négociations, sera de garder ensemble le pays. Ce n'est pas aussi simple que cela.

Il y a quelques jours, le professeur Lachapelle l'a dit très clairement. Il a déclaré qu'en réalité la procédure ne ferait que commencer. Nous ne pouvons pas vous dire quelles vont être nos positions. Il y a énormément de points à régler. Nous savons à quoi nous voulons aboutir. Nous ne pouvons pas commencer à supputer tous les éléments et tous les points dont nous devons discuter pour arriver à notre but, et cela du point de vue de la souveraineté. Je ne pense pas que nous soyons fondamentalement en désaccord.

Nous devons comprendre et préciser quelle va être la procédure avant d'en arriver au point où la population canadienne va prendre une décision. Autrement dit, ce ne sera pas le résultat d'un coup de tête à un instant donné. Voilà à quoi on tend à réduire la chose lorsqu'on parle de procéder immédiatement à un amendement.

M. Howse: Je ne suis pas sûr non plus que nous soyons en désaccord. D'après mon interprétation du paragraphe 85, lorsqu'on entreprend de démembrer un pays, étant donné que la souveraineté appartient à la population du Canada, le point de départ de cette procédure doit être l'application des règles démocratiques à l'ensemble du Canada. Pour obtenir ce résultat, il faut un mandat clair de la population canadienne. C'est mon interprétation du paragraphe 85 de cette décision.

It is not as if democratic consent comes in at the end of the day. At the end of the day, what you are dealing with is using the mechanics available in the amending formula to do the housekeeping. The democratic consent must be consent to the very project.

Senator Kroft: Paragraph 85 says that the democratic consent is acting through various duly-elected governments. That is where the democratic process is exercised, through the duly elected process.

Mr. Howse: Who is acting? The people are acting through the mechanisms of their governments, which means the people instruct the governments, not vice versa.

Senator Kroft: Let us take a less onerous element, governments could go to their people for democratic basis every day of the week for legislation they pass.

The court is reminding us that governments have legitimacy to act because a constitutionally and conventionally accepted process democratically elects them. That is what paragraph 85 is saying.

Mr. Howse: I think it says absolutely the opposite of that. It says that it is a totally extraordinary situation when you contemplate that a people who have lived together for this length of time, will destroy themselves as a people. That particular act can only be on the collective will of the people as a whole.

If I want to sell my house and I employ the services of a real estate agent, it does not mean that the agent will decide on the offers, it means the agent will speak to potential purchasers, but I am the person giving the agent instructions.

In paragraph 85, the court says that it is the people of Canada who are acting through their governments. It clearly means that it is the people of Canada who are calling the tune and the governments must follow their instructions in this matter.

Senator Kroft: That is the way it always is in a democratic country.

Senator Murray: I have two questions. The first concerns all this talk about obligations. It occurs to me to ask you whether, in your opinion, there was implicit in the Supreme Court advisory opinion an obligation on the Government of Canada to bring forward legislation of some kind, not necessarily Bill C-20, but whether there was some implicit obligation for them to legislate.

Second, I want to come back to this question of the amending formula on which some of us voted in 1981. There are vetoes built into the amending procedure. To keep it very simple, I will refer to the veto that Ottawa has over any and all constitutional amendments. In the extreme case, 10 provinces pass through their legislatures an identical resolution to amend the Constitution. The federal Parliament says, "We do not want to hear of this. We have no interest in it. We will not discuss it. We will not have a debate. We will not vote it. We veto it. Get lost!"

Il ne s'agit pas d'accorder en dernière analyse un consentement démocratique. Ce que l'on fait en dernière analyse, c'est que l'on se sert mécaniquement de la formule d'amendement pour avaliser la chose. Le consentement démocratique doit s'appliquer au projet lui-même.

Le sénateur Kroft: Le paragraphe 85 dispose que le consentement démocratique est donné par l'intermédiaire des différents gouvernements dûment élus. C'est de cette façon que s'exerce la démocratie, par l'intermédiaire des corps dûment élus.

M. Howse: Qui intervient? La population agit par le truchement de ses mécanismes de gouvernements, ce qui signifie que c'est le peuple qui instruit les gouvernements et non pas le contraire.

Le sénateur Kroft: Sans aller chercher aussi loin, les gouvernements peuvent tous les jours s'adresser au peuple pour faire entériner démocratiquement les lois qu'ils adoptent.

La cour nous rappelle que les gouvernements peuvent légitimement agir parce qu'ils ont été élus démocratiquement dans le cadre d'une constitution et selon des conventions généralement acceptées. C'est ce que nous dit le paragraphe 85.

M. Howse: Je pense qu'il nous dit exactement le contraire. Il dispose que l'on a affaire à une situation tout à fait extraordinaire lorsqu'une population qui est restée ensemble pendant si longtemps choisit de détruire les liens qui en font un peuple. Une telle décision ne peut être prise qu'en vertu de la volonté collective de la population dans son ensemble.

Si je vends ma maison et si je retiens les services d'un agent immobilier, cela ne veut pas dire pour autant que l'agent va prendre les décisions au sujet des offres; il va parler aux acheteurs potentiels, mais c'est moi qui vais lui donner ses instructions.

Au paragraphe 85, la cour nous dit que c'est la population du Canada qui agit par l'intermédiaire de ses gouvernements. Cela signifie clairement que c'est la population du Canada qui va prendre l'initiative et que les gouvernements suivront ses instructions en la matière.

Le sénateur Kroft: Il en est toujours ainsi dans un pays démocratique.

Le sénateur Murray: J'ai deux questions à poser. La première porte sur tout ce qui entoure ces obligations. Je veux vous demander si, à votre avis, l'avis consultatif de la Cour suprême prévoyait implicitement l'obligation pour le gouvernement du Canada d'adopter une certaine forme de législation, pas nécessairement le projet de loi C-20, mais si elle avait en quelque sorte une obligation implicite de légiférer.

En second lieu, j'aimerais revenir à cette formule d'amendement que certains d'entre nous ont voté en 1981. Il y a des vétos prévus dans la procédure d'amendement. Pour bien faire comprendre les choses, je mentionnerai le droit de veto dont dispose Ottawa sur tous les amendements constitutionnels. À la limite, les 10 provinces pourraient adopter une résolution identique au sein de leur assemblée législative pour amender la Constitution. Le gouvernement fédéral pourrait dire: «Nous ne voulons pas en entendre parler. Cela ne nous intéresse pas. Nous ne voulons pas en discuter. Il n'y aura pas de débat. Nous ne

This may be morally reprehensible, and perhaps politically suicidal, but it is the situation in the amending formula that some of us voted on in 1981. As you know, individual provinces have vetoes on various matters, and provinces in various combinations and those who have vetoes, in my opinion, can exercise them in the way that I have described.

Has that situation changed as a result of the advisory opinion of the Supreme Court of Canada?

Mr. Howse: This brings us back to the paragraph that we were discussing earlier, senator, paragraph 69, which I suppose in some respects I find as puzzling as you do. It seems to suggest that there is some kind of duty, always, to engage in negotiations.

So what does this mean? Does it mean that we have to have a continual constitutional conference in Canada? Perhaps, in a way, this goes back to the exchange that we were just having.

The court may not be saying that, at the end of the day, when you have a set of resolutions that the rights under the amending formula will not be exercised the way they are always exercised. It might be saying something about how we get to the point where there could be such resolutions. It might be saying that if any of the participants in Confederation want to bring a constitutional proposal to that point all the other participants have to sit down and listen to them. At the end of the day, the proposal will be voted up or down, according to the amending formula, but that is at the end of the day. Before the end of the day, we have to have a discussion about it, and everyone has to come to the table to talk about it.

Again, I find this puzzling, for the reason I expressed earlier, which is to say that there is already an explicit provision in Part IV of the Constitution that says that, under certain circumstances, the prime minister has to convoke a constitutional conference, which suggests that there is a specific and defined duty in the Constitution to keep talking about the Constitution.

However, paragraph 69 seems to suggest that the Constitution imposes a constant, never-ending duty to really talk about any proposal for constitutional change suggested by any "participant" in Confederation. In other words, there will be endless constitutional talk.

I can imagine some journalists and some people who have made their reputation as national unity experts loving this kind of idea, but it appears to me to be a very odd notion.

Senator Murray: Even in the extreme case of secession, it occurs to me that the amending formula is the amending formula. The federal government that wanted to take the political risk could simply decline to place a resolution before Parliament. Parliament could decline to deal with it. Parliament could veto it. In my observation, that is the way the amending formula is set up.

voterons pas cette résolution. Nous opposons notre veto. Passez à autre chose!»

Ce serait peut-être moralement répréhensible, et éventuellement suicidaire d'un point de vue politique, mais c'est ce que prévoit la formule d'amendement que certains d'entre nous ont voté en 1981. Vous n'ignorez pas que certaines provinces possèdent des droits de veto sur différentes questions et que certains groupes de provinces possèdent elles aussi des droits de veto qu'à mon avis elles peuvent exercer de la façon que je viens de décrire.

Est-ce que cette situation a changé à la suite de l'avis consultatif donné par la Cour suprême du Canada?

M. Howse: Cela nous ramène au paragraphe dont nous discutons tout à l'heure, sénateur, le paragraphe 69, qui m'intrigue tout autant que vous à certains égards. Il semble indiquer que l'on a toujours en quelque sorte l'obligation d'entamer des négociations.

Qu'est-ce que l'on entend par là? Est-ce que cela signifie que l'on a en permanence une conférence constitutionnelle au Canada? Cela nous ramène peut-être d'une certaine manière à l'échange que nous venons d'avoir.

La cour ne dit peut-être pas qu'en dernière analyse, lorsqu'on a obtenu tout un ensemble de résolutions, les droits prévus par la formule d'amendement ne s'exerceront pas de la façon dont ils se sont toujours exercés. Il est possible qu'elle évoque la façon dont on doit en arriver à prendre ces résolutions. Elle nous dit éventuellement que si l'un des participants à la Confédération désire présenter un projet constitutionnel à ce sujet, tous les autres participants doivent s'asseoir avec lui et l'écouter. En dernière analyse, ce projet sera accepté ou refusé, selon la formule d'amendement, mais c'est uniquement en dernière analyse. Avant cela, il faudra en discuter et tout le monde devra s'asseoir à la table des négociations.

Je vous répète que cette disposition m'intrigue, pour les raisons que j'ai données précédemment, étant donné qu'il y a déjà un article de la partie IV de la Constitution qui dispose expressément que dans certaines circonstances, le premier ministre doit convoquer une conférence constitutionnelle, ce qui laisse entendre que l'on a une obligation précise et bien définie dans la Constitution de parler des questions constitutionnelles.

Le paragraphe 69 semble indiquer toutefois que la Constitution impose l'obligation constante et illimitée dans le temps de négocier effectivement tous les projets de modification constitutionnels proposés par l'un des «participant» à la Confédération. Autrement dit, on aura sans fin des négociations constitutionnelles.

J'imagine que certains journalistes et certaines personnes qui se sont fait une réputation en tant qu'experts de l'unité nationale vont aimer cette idée, mais cette notion me paraît très étrange.

Le sénateur Murray: Même dans le cas limite d'une sécession, il m'apparaît que c'est la formule d'amendement qui va devoir s'appliquer. Si le gouvernement fédéral veut éviter de prendre un risque politique, il pourra tout simplement refuser de déposer une résolution devant le Parlement. Le Parlement pourra refuser de l'étudier. Il pourra opposer son veto. Selon ce que je peux voir, c'est ainsi qu'est établie la formule d'amendement.

Mr. Howse: I would agree. I do not think there is anything in the secession reference that says otherwise. In other words, in contemplating the possibility of an impasse, the court is making it explicit that no one is constitutionally obligated to agree to anything.

Senator Murray: What is your response to my first question about whether there was an implicit obligation on the part of the government to legislate as a result of the Supreme Court opinion?

Mr. Howse: No, I do not think there is such an implicit obligation.

Senator Murray: Do you mean that the government could have left it on the shelf and walked away from it?

Mr. Howse: Yes. It might not be politically prudent, but I do not think that doing so would be inconsistent with the requirements set down in the decision.

Senator Beaudoin: In this area, do you not think that paragraph 69 is the answer to this constitutional obligation? It states:

The *Constitution Act, 1982* gives expression to this principle, by conferring a right to initiate constitutional change on each participant in Confederation. In our view, the existence of this right imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces. This duty is inherent in the democratic principle which is a fundamental predicate of our system of governance.

They have not invented this, because the Constitution can always be amended. What is the legal obligation? The legal obligation is that if a province or the federal authority wishes to make an amendment the other participants in the Canadian federation have to come to the table.

Senator Murray: No. If we intended that, we would have put it in, in 1982.

Senator Beaudoin: It was not necessary because it is a principle that is implied in the Constitution.

Do not you think that this answers the question?

Mr. Howse: I think it is a conclusionary statement. It says that the duty is inherent in the democratic principle without explaining why. How did the court get to this conclusion? It got to this conclusion from a reasonable place. The reasonable place was the intuition that if you have this extraordinary situation where a clear majority of the population of a province is so dissatisfied with the existing constitutional arrangement that they have voted to allow their government to pursue the option of secession, then because there is a democratic will that must be reckoned with at the province level there is this duty to negotiate.

What the courts seem not prepared to say is that Quebec is different, or that this situation, at the end of the day, is a qualitatively different situation from Prince Edward Island or British Columbia wanting to come to the table to initiate some

M. Howse: Je suis d'accord avec vous. Je ne pense pas que l'on dise quoi que ce soit d'autre dans le Renvoi sur la sécession. Autrement dit, lorsqu'elle envisage la possibilité d'une impasse, la cour dit expressément que personne n'est tenu par la Constitution de faire quoi que ce soit.

Le sénateur Murray: Que répondez-vous à ma première question, à savoir si le gouvernement fédéral a l'obligation implicite de légiférer à la suite de l'avis de la Cour suprême?

M. Howse: Non, je ne pense pas qu'il y ait une telle obligation implicite.

Le sénateur Murray: Voulez-vous dire que le gouvernement aurait pu laisser la question en plan et ne pas s'en occuper?

M. Howse: Oui. Ça n'aurait peut-être pas été sage sur le plan politique, mais je ne pense pas que ça n'aurait pas été conforme aux exigences établies dans cette décision.

Le sénateur Beaudoin: Dans ce domaine, ne pensez-vous pas que le paragraphe 69 répond à cette obligation constitutionnelle? Il dispose:

La *Loi constitutionnelle de 1982* exprime ce principe en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement.

Il n'y a là aucune invention, parce que la Constitution peut toujours être amendée. Quelle est l'obligation en droit? En droit, si une province ou le pouvoir fédéral veulent procéder à un amendement, les autres participants à la fédération canadienne doivent s'asseoir à la table des négociations.

Le sénateur Murray: Non. Si nous avions eu l'intention de faire cela, nous l'aurions fait figurer dans le texte de la Constitution, en 1982.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'était pas nécessaire, parce que c'est un principe qui est implicite dans la Constitution.

Ne pensez-vous pas que ça répond à la question?

M. Howse: Je pense que c'est une conclusion. On nous dit que cette obligation est inhérente au principe démocratique sans nous expliquer pourquoi. Comment la cour en est-elle venue à cette conclusion? En adoptant un point de vue raisonnable. Elle est partie de l'intuition que dans cette situation extraordinaire où une nette majorité de la population d'une province est si mécontente des dispositions constitutionnelles existantes qu'elle en est venue à autoriser son gouvernement à mettre en oeuvre un projet de sécession, il y a alors une obligation de négocier pour tenir compte de cette volonté démocratique à l'intérieur d'une province.

Ce que la cour ne semble pas prête à dire, c'est que le cas du Québec est différent ou que cette situation, en dernière analyse, est différente d'un point de vue qualitatif de celle qui verrait l'Île-du-Prince-Édouard ou la Colombie-Britannique aller à la

constitutional discussions. In other words, there seems to be concern here about writing asymmetrical federalism into the democratic principle.

Instead of going through the effort of explaining, it might be reasonable to say that the democratic principle states that you must deal with the Quebec situation on the basis of a clear majority on a clear question, and why that is different from a province wanting to open up fisheries jurisdiction or something like that. It seems to open that complex issue about equality of the provinces and whether Quebec is different.

They took the easy route, which was just making a statement that this is part of some general duty to sit down at the negotiating table whenever any province wants to talk about constitutional change. To my mind, they almost trivialized the deeper insight into the gravity of the secession issue that seemed to be driving the argument earlier in the decision in order to satiate people who believe in the equality of provinces. That is just my reading, however.

Senator Beaudoin: In any event, I agree with my colleague that since the federal authority always has a right of veto the mere fact that they are not interested in a constitutional amendment is the end of the Constitution. In that sense, I would agree. It is a good principle to say that this duty is inherent in the democratic principle.

Senator Murray: It is a moral obligation.

Senator Beaudoin: In addition to paragraph 46. No one is talking about paragraph 46, however; at our next meeting, I will come back to paragraph 46.

Senator Joyal: I would like to come back on the issue of referenda; it is an important issue. I would like to read two paragraphs to which we have been referring most this evening, paragraphs 85 and 88. Paragraph 85 says:

The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada. It lies within the power of the people of Canada, acting through their various governments duly elected and recognized under the Constitution, to effect whatever constitutional arrangements are desired within Canadian territory, including, should it be so desired, the secession...

Then, if you go to paragraph 88:

The amendment of the Constitution begins with a political process undertaken pursuant to the Constitution itself. In Canada, the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives of the participants in Confederation.

Then the following sentence:

Those representatives may, of course, take their cue from a referendum, but in legal terms, constitution-making in Canada, as in many countries, is undertaken by the democratically elected representatives of the people.

table des négociations pour entreprendre des pourparlers constitutionnels. Autrement dit, on semble vouloir éviter ici d'inscrire le principe d'un fédéralisme asymétrique dans notre démocratie.

Plutôt que de chercher à tout expliquer, il pourrait être raisonnable de dire qu'en vertu du principe démocratique, il faut traiter de la situation du Québec lorsqu'une majorité s'est nettement exprimée sur une question claire, le problème étant différent de celui d'une province voulant obtenir, par exemple, la compétence sur les pêches. Il semble que l'on se retrouve devant cette question complexe de savoir si les provinces sont égales entre elles et si le Québec est différent.

La cour a choisi la voie la plus facile, soit de déclarer simplement qu'il y a une obligation générale de s'asseoir à la table des négociations chaque fois qu'une province veut évoquer un changement constitutionnel. Je considère qu'elle a en quelque sorte rabaisé ici l'argumentation qu'elle avait exposée jusqu'alors au sujet de la gravité d'une sécession pour donner satisfaction à ceux qui croient à l'égalité des provinces. Toutefois, ce n'est là que ma propre interprétation.

Le sénateur Beaudoin: Quoi qu'il en soit, je suis d'accord avec mon collègue pour dire qu'étant donné que le pouvoir fédéral a toujours un droit de veto, s'il ne veut pas d'un amendement constitutionnel, la question s'arrête là. De ce point de vue, je suis d'accord. C'est un bon principe de dire que cette obligation est inhérente au principe démocratique.

Le sénateur Murray: C'est une obligation morale.

Le sénateur Beaudoin: En plus des dispositions du paragraphe 46. Personne ne parle toutefois du paragraphe 46; lors de notre prochaine séance, je reviendrai sur ce paragraphe.

Le sénateur Joyal: J'aimerais en revenir à la question des référendums; elle est importante. Je vais vous lire le texte de deux paragraphes dont nous avons beaucoup parlé ce soir, les paragraphes 85 et 88. On nous dit au paragraphe 85:

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en oeuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle était souhaitée, la sécession [...]

Puis, au paragraphe 88:

La modification de la Constitution commence par un processus politique entrepris en vertu de la Constitution elle-même. Au Canada, l'initiative en matière de modification constitutionnelle relève de la responsabilité des représentants démocratiquement élus des participants à la Confédération.

Enfin, dans la phrase suivante:

Pour ces représentants, le signal peut être donné par un référendum mais, en termes juridiques, le pouvoir constituant au Canada, comme dans bien d'autres pays, appartient aux représentants du peuple élus démocratiquement.

I agree that there are some constitutional amendments that you might want to initiate as a government, without taking your cue from a referendum, because you feel that they are within your mandate. However, there are other constitutional amendments for which the elected representatives might want to take their cue from a referendum. They are the judges of that.

In your opinion, is this interpretation such, taking into account that the changes in the Constitution are so fundamental — it is the break-up of the country — that the legitimacy of the process would call upon the elected representatives in Canada to go to the people of Canada, through a referendum, to get their “cue,” as the court has stated?

Mr. Howse: Yes, and I think your qualification is important, that this relates to the very particular kind of constitutional process we are dealing with, which is a process that may lead to Canadians not living together any longer as a single people. Only Canadians, as a people, can initiate a process that leads to that particular result, whereas their elected representatives might initiate, without a referendum, amendments on a range of other matters that do not involve the collective will of Canadians to live together as a people in one country.

The Chairman: Thank you very much, Professor Howse. It has been an extremely interesting, stimulating and challenging session.

The committee adjourned.

Je suis d'accord pour dire qu'il y a des amendements constitutionnels qu'un gouvernement peut vouloir entreprendre, sans qu'un référendum donne le signal, parce que cela relève de son mandat. Il y a cependant d'autres amendements constitutionnels dont le signal doit être un référendum aux yeux des représentants élus. Ce sont eux qui doivent en juger.

À votre avis, est-ce qu'en vertu de cette interprétation, en tenant compte du fait que les changements apportés à la Constitution sont si fondamentaux — il s'agit de démembrer le pays — il faut pour que la procédure soit légitime que les représentants élus obtiennent un «signal», comme la cour l'a déclaré, en s'adressant à la population du Canada par voie de référendum?

M. Howse: Oui, et je pense que la réserve que vous faites est importante étant donné que l'on traite ici d'un changement bien particulier apporté à la Constitution puisqu'il s'agit de faire en sorte que les Canadiens ne vivent plus ensemble et ne forment plus un seul peuple. Il n'y a que l'ensemble de la population canadienne qui peut s'engager dans une procédure menant à un tel résultat, alors que ses représentants élus peuvent entreprendre, sans passer par un référendum, d'apporter des amendements à la Constitution sur d'autres questions qui n'impliquent pas la volonté collective des Canadiens de vivre ensemble dans un même pays.

La présidente: Je vous remercie, professeur Howse. Ce fut une séance extrêmement intéressante, stimulante et pleine d'enseignements.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Association for Non Resident Quebecers:

Marshall Miller, Executive Director.

As an individual:

Robert Howse, Professor, University of Michigan Law
School.

*De l'Association pour la défense des Québécois qui ne résident
pas au Québec:*

Marshall Miller, directeur exécutif.

À titre personnel:

Robert Howse, professeur, École de droit de l'Université du
Michigan.

CA1
YC2
- 2000
S71

Government
Publications



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Monday, June 12, 2000

Le lundi 12 juin 2000

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Seventh and eighth meetings on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for
clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of
Canada in the Quebec Secession reference

Septième et huitième réunions sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de
clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son
avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, P.C.
Furey	Nolin
Gill	Poulin
Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
Kenny	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*June 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Gill (*June 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Gill substituted for that of the Honourable Senator De Bané (*June 12, 2000*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux substituted for that of the Honourable Senator Sibbeston (*June 12, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, c.p.
Furey	Nolin
Gill	Poulin
Hervieux-Payette, c.p.	Rivest
Kenny	

* *Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston (*le 12 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 12 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Gill est substitué à celui de l'honorable sénateur De Bané (*le 12 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Sibbeston (*le 12 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 12, 2000

(8)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 1:39 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin, Poulin and Sibbeston (14).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Cools, Corbin, Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Prud'homme, P.C., and Watt (9).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Assembly of First Nations:

Phil Fontaine, National Chief.

From the Grand Council of the Crees:

Dr. Ted Moses, Grand Chief;

Romeo Saganash, Director, Quebec Relations.

From the Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John:

Chief Jacques Gauthier;

Armand McKenzie, Legal Counsel.

As an individual:

Claude Ryan.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000 the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Phil Fontaine made a statement.

Dr. Ted Moses made a statement.

Chief Jacques Gauthier made a statement.

The witnesses answered questions.

At 4:35 p.m., the committee suspended.

At 4:46 p.m., the committee resumed.

Claude Ryan made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 12 juin 2000

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 13 h 39, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin, Poulin et Sibbeston (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Cools, Corbin, Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Prud'homme, c.p., et Watt (9).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Assemblée des Premières nations:

Phil Fontaine, chef national.

Du Grand Conseil des Cris:

Le grand chef Ted Moses;

Romeo Saganash, directeur, Relations avec le Québec.

Du Conseil de la nation Innu Matimekush-Lac John:

Le chef Jacques Gauthier;

Armand McKenzie, conseiller juridique.

À titre personnel:

Claude Ryan.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Phil Fontaine fait une déclaration.

M. Ted Moses fait une déclaration.

M. Jacques Gauthier fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 16 h 35, le comité suspend ses travaux.

À 16 h 46, le comité reprend ses travaux.

M. Claude Ryan fait une déclaration et répond aux questions.

At 6:21 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 12, 2000

(9)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 7:10 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kinsella, Milne, Murray, P.C., Nolin, Poulin and Sibbeston (14).

Other senators present: The Honourable Senators Banks, Christensen, Corbin, Gauthier, Joyal, P.C., and Prud'homme, P.C. (6).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate

WITNESSES:

From the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Gino LeBlanc, President;

Richard Barrette, Director General;

François Boileau, Director, Quebec office of FCFA.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Gino LeBlanc made a statement and, together with Richard Barrette and François Boileau, answered questions.

At 8:47 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 18 h 21, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 12 juin 2000

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 19 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Fraser, Furey, Gill, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kinsella, Milne, Murray, c.p., Nolin, Poulin et Sibbeston (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Banks, Christensen, Corbin, Gauthier, Joyal, c.p., et Prud'homme (6).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada:

Gino LeBlanc, président;

Richard Barrette, directeur général;

François Boileau, directeur, Bureau de la FCFA au Québec.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

M. Gino LeBlanc fait une déclaration et, de concert avec Richard Barrette et François Boileau, répond aux questions.

À 20 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 12, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 1:39 p.m., to give consideration to the bill

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see quorum. The seventh meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you, including the television audience, to our hearings. Welcome to the Senate.

Today we continue our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[*Translation*]

The bill was passed by the House of Commons on March 15, 2000, and was read in the Senate for the first time on March 21. It was then read for the second time on May 18th, which means that the Senate has approved the principle of the bill. Bill C-20 was then sent to this special committee for thorough consideration.

[*English*]

That consideration continues today with the appearance of representatives from the Assembly of First Nations, the Grand Council of the Crees, and du Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John. Mr. Claude Ryan, of Quebec, will follow these witnesses from these organizations later this afternoon.

The witnesses will each make an opening statement and that will be followed by a question and answer period. I should note that I believe that some of you have advisors with you and there was not enough room to accommodate everyone at the table. If at any time in the proceedings you wish to refer to an advisor or would rather have one of them answer the question because it is of a technical nature, please feel free to do so. We are sorry our table is not larger. We would thank you very much for being here today. We know it was not easy for all of you to get together. We look forward to our presentation, please proceed.

Mr. Phil Fontaine, National Chief, Assembly of First Nations: Honourable senators, thank you for inviting me to appear before you today. I hope to reiterate a number of matters we raised when the bill was before the House of Commons and, as well, to add perspectives developed since then.

Since 1982, constitutional reform, whether done directly or indirectly, by convention and necessity, has required the full, complete and equal participation of the First Nations of this land

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 12 juin 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 13 h 39 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je constate que nous avons le quorum. Je déclare ouverte la septième réunion du comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-20. Je voudrais vous souhaiter la bienvenue à tous, y compris aux téléspectateurs qui nous regardent. Soyez les bienvenus au Sénat.

Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial qu'il pour en fasse une étude approfondie.

[*Traduction*]

Cette étude se poursuit aujourd'hui avec la comparution de représentants de l'Assemblée des premières nations, du Grand Conseil des Cris et du Conseil de la nation Innu Matimekush-Lac John. M. Claude Ryan, du Québec, fera suite aux représentants de ces organisations, plus tard cet après-midi.

Les témoins vont nous faire chacun une déclaration liminaire qui sera suivie d'une période de questions. Je crois que certains d'entre vous sont accompagnés de leurs conseillers, mais qu'il n'y avait pas suffisamment de place à la table pour permettre à tout le monde d'y prendre place. Si au cours des délibérations vous souhaitez consulter quelqu'un ou demander à un conseiller de répondre à la question parce qu'elle est de nature technique, n'hésitez pas à le faire. Nous regrettons que notre table ne soit pas plus grande. Nous tenons à vous remercier infiniment d'être venus ici aujourd'hui. Nous savons qu'il ne vous a pas été facile de vous réunir. Nous avons hâte d'entendre votre exposé alors s'il vous plaît, allez-y.

M. Phil Fontaine, chef national, Assemblée des premières nations: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à prendre la parole aujourd'hui. J'ai l'intention de raviver plusieurs questions soulevées au moment où le projet de loi a été débattu à la Chambre des communes et d'ajouter des points de vue qui s'y sont greffés depuis.

Depuis 1982, que ce soit directement ou indirectement, par convention ou par nécessité, la réforme constitutionnelle prévoit la participation entière et égale des Premières nations du pays à

at each and every stage of the process and at all resulting negotiating tables.

The Meech Lake Accord failed at the hands of Elijah Harper and the Assembly of Manitoba Chiefs, because First Nations were not consulted in its formulation or proposals and because the accord referenced only two founding nations, omitting recognition of the First Nations as the first peoples of Canada, and as sovereign, self-determining and self-governing authorities.

The accord was insulting to First Nations as governments, and demeaning in failing to recognize the need for our active and equal participation in determining the constitutional future of Canada.

In 1992, the Charlottetown Agreement process recognized the rights of First Nations as we sat together as equals at the tables that produced the accord. Failure of the accord in no way diminishes the constitutional precedent there confirmed which required the full, equal and meaningful participation of First Nations in direct and indirect constitutional reform, and in any future design of this land.

In fact, the Canadian Constitution itself recognizes and protects the unique relationship of the First Nations of this country with the Government of Canada and the provinces. Section 35 of the Constitution Act, 1982, recognizes and affirms the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada. It is now generally accepted that section 35 includes First Nations rights of self-government. That is certainly also a cornerstone of the policy of the federal government.

The historic treaties, entered into nation to nation, will have borne no other interpretation in any event, thus, First Nations, like the provinces and federal Government of Canada, are uniquely described, recognized and affirmed constitutionally as the principle governments having self-governing rights in this land. Under Canada's own Constitution, no proceeding, procedure or institution can affect those rights positively or negatively without the full, equal and meaningful participation of the First Nations.

The Supreme Court Secession Reference included consideration of international law as well as Canadian law. In the eyes of international law, First Nations are peoples with a right to self-determination. Therefore, the legal, political and territorial status of First Nations in Quebec and in Canada cannot be affected without the full, equal and meaningful participation of the First Nations of Quebec and Canada. Moreover, section 35.1 of the Constitution Act, 1982, is of similar effect. Because it is referenced less commonly than section 35, I set it out here in full as follows:

The government of Canada and the provincial governments are committed to the principle that, before any amendment is made to Class 24 of section 91 of the

toutes les étapes du processus et à toutes les tables de négociation qui en découlent.

Elijah Harper et l'Assemblée des chefs du Manitoba ont fait échouer l'Accord du lac Meech car, au chapitre de la formulation et des propositions, les Premières nations n'avaient pas été consultées. Par ailleurs, l'accord ne faisait référence qu'à deux nations fondatrices, omettant ainsi de reconnaître les Premières nations comme les premiers habitants du Canada et comme des autorités souveraines, autodéterminées et autonomes sur le plan gouvernemental.

L'accord constituait une insulte aux gouvernements que forment les Premières nations et, en ne reconnaissant pas la nécessité de nous inclure à titre de partenaires égaux et à part entière dans la détermination de l'avenir constitutionnel du Canada, il transpirait le mépris.

En 1992, le processus entourant l'Entente de Charlottetown reconnaissait les droits des Premières nations et nous réservait une place égale à la table. Même si l'accord n'a pas débouché, cela n'amointrit en rien le précédent constitutionnel qui y était confirmé quant à la participation entière, égale et constructive des Premières nations dans la réforme constitutionnelle, qu'elle soit directe ou non, et dans toute autre restructuration du pays.

En fait, le texte même de la Constitution canadienne reconnaît et protège la relation unique des Premières nations du Canada avec le gouvernement fédéral et les provinces. L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et affirme les droits ancestraux et issus de traités dont jouissent actuellement les peuples autochtones du Canada. De nos jours, on admet généralement que les droits à l'autonomie gouvernementale des Premières nations font partie de l'article 35. Nul doute qu'il s'agit là d'une pierre angulaire de la politique fédérale.

Quoi qu'il en soit, les traités historiques conclus de nation à nation n'auraient permis aucune autre interprétation. Donc, les Premières nations, tout comme les provinces et le gouvernement canadien, sont décrites, reconnues et affirmées selon la Constitution comme les principaux gouvernements de ce pays et, à ce titre, ont droit à l'autonomie gouvernementale. La Constitution même du Canada indique qu'aucun recours, procédure ou institution ne peuvent modifier ces droits, de façon positive ou négative, sans la participation entière, égale et constructive des Premières nations.

Le Renvoi de la Cour suprême sur la sécession tenait compte du droit international et du droit canadien. En vertu du droit international, les Premières nations sont des peuples ayant droit à l'autodétermination. Les statuts juridique, politique et territorial des Premières nations du Québec et du Canada ne peuvent donc être modifiés sans la participation entière, égale et constructive des Premières nations du Québec et du Canada. Par ailleurs, l'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 a des répercussions similaires. Comme on s'y réfère moins souvent qu'à l'article 35, je vous le cite en entier:

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada, avant toute modification de la catégorie 24 de

“Constitution Act, 1867”, to section 25 of this Act or to this Part.

(a) a constitutional conference that includes in its agenda an item relating to the proposed amendment, composed of the Prime Minister of Canada and the first ministers of the provinces, will be convened by the Prime Minister of Canada; and

(b) the Prime Minister of Canada will invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in discussions on that item.

Section 25 of the Constitution Act, 1982, guarantees that the Charter of Rights and Freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada.

Section 91.24 of the Constitution Act, 1867, gives constitutional authority and concurrent fiduciary obligation in legislative matters concerning Indians and lands reserved to Indians to the federal government. The reference to this part in section 35(1) includes section 35 itself. Section 35(1) therefore clearly requires and mandates First Nation participation in any and all matters which have impact on the constitutional presence and rights of First Nations in this land.

In fact the nation-to-nation treaties between our people for the sharing of jurisdiction in this land, our first presence in this land and our aboriginal title, all converge in the same result. Within the context of these opening remarks, and with the caveats I will momentarily suggest, I say to this committee on behalf of the Assembly of First Nations that we support legislation that protects Canadians and assists First Nations in resisting any attempt to affect the constitutional, governmental or territorial integrity of Canada or the First Nations without the full participation and consent of all Canadians, and in particular of First Nations.

The First Nations of Canada favour legislation that protects First Nation citizens from a unilateral declaration of independence by Quebec or any other province. We also reiterate that no group or government in Canada has greater cause for, right to, or means of, secession than do the First Nations of this land. While we may often be seen as convenient allies, or pawns of one or the other two levels of government in this country, please make no mistake: We are supportive and collegial out of our belief in the value of this land as Canada, our rights and presence as self-determining peoples within it, and our right to choose independently whether or not and under what circumstances to continue to be a part of and respectful of the constitutional and territorial integrity of Canada or any province.

No other order of government has the right to take our people with it if they leave. No other order of government has the right to renege on or minimize its fiduciary obligations to our people. No other order of government and no non-aboriginal referendum

l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, de l'article 25 de la présente loi ou de la présente partie:

a) convoquera une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même et comportant à son ordre du jour la question du projet de modification;

b) invitera les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs à cette question.

L'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que la Charte des droits et libertés ne devrait pas être interprétée de façon à abroger ou à déroger des droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada.

L'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au gouvernement fédéral une autorité constitutionnelle assortie d'une obligation fiduciaire dans les affaires législatives touchant les Indiens et les terres réservées aux Indiens. Dans l'article 35.1, la référence à «la présente partie» inclut l'article 35. Ainsi, l'article 35.1 rend obligatoire et exige clairement la participation des Premières nations dans toute cause ayant des répercussions sur la présence constitutionnelle et les droits des Premières nations du pays.

En fait, les traités convenus de nation à nation entre nos peuples pour le partage des pouvoirs dans ce pays, notre présence antérieure à celle de quiconque et notre titre autochtone convergent tous vers le même résultat. Dans le contexte de ce discours d'ouverture, et compte tenu de toutes les mises en garde que je vais suggérer dans un instant, j'aimerais, au nom de l'Assemblée des premières nations, dire au comité que nous appuyons les lois qui protègent les Canadiens, et aident les Premières nations, en résistant à toute tentative de porter atteinte à l'intégrité constitutionnelle, gouvernementale ou territoriale du Canada, ou des Premières nations, sans la pleine participation et le plein consentement de tous les Canadiens et, en particulier, des Premières nations.

Les Premières nations du Canada appuient les lois qui protègent leurs membres d'une déclaration d'indépendance unilatérale du Québec ou de toute autre province. Nous réitérons que nul autre groupe ou gouvernement n'a autant de raisons, de droits et de moyens de se séparer que les Premières nations du Canada. Même si on nous considère souvent comme des alliés pratiques — ou des pions — associés à l'un des deux autres ordres de gouvernement du pays, ne vous méprenez pas. Nous sommes solidaires dans notre foi en la valeur de ce pays appelé Canada, dans nos droits et notre présence en tant que peuples autonomes à l'intérieur de celui-ci, et dans notre droit de choisir indépendamment, peu importe les circonstances, de continuer à respecter et à faire partie de l'intégrité constitutionnelle et territoriale du Canada et des provinces.

Aucun autre ordre de gouvernement n'a le droit de se retirer en emmenant nos membres avec lui. Aucun autre gouvernement n'a le droit de manquer à ses obligations fiduciaires envers nos peuples, ni de les minimiser. Aucun autre gouvernement ou

process can have any impact on our people without our full, complete, equal and meaningful participation and consent.

Therefore, if one asks the question: "With whom must decisions be made about the clarity or appropriateness of referenda, what might be the terms and conditions of negotiation, and what might be the outcomes from those negotiations?", it is our view that the answers are straightforward. One of the parties must be the First Nations of this land. Whether one starts from the technical perspective of the provisions of section 35.1 of the Constitution, or the political and historic rights of First Nations to self-government, recognizing the historic treaties in section 35 of the Constitution or in the principles of international law, reference by the Supreme Court of Canada in the *Reference re Secession of Quebec*, there can be and will be no legitimacy to any process, to any action, to any negotiation, or to any recognition, either domestically or internationally, without the prior, full, and meaningful participation and consent of the first peoples of this land.

That participation and consent requires that First Nations be consulted in the initial determination on clarity, or a clear expression of a referendum question in the determination of whether or not a sufficient political will has been expressed by a provincial population in a referendum, and in any ensuing negotiation on terms or amendments required for any province to secede from Canada.

Originally, as you know, Bill C-20 did not explicitly provide reference to our participation as political actors, except in subclause 2 of clause 3, which specified that the rights, interests and territorial claims of the aboriginal peoples of Canada was one of the issues to be addressed by the Government of Canada in the negotiations leading to the proposal of a constitutional amendment. That would have relegated First Nations to a role of silent witnesses, or spectators, not principal governments. That role was not acceptable and so we worked tirelessly to ensure that the bill was amended to include our rights of participation as co-governors of this land.

Those efforts resulted in amendments to subclause 1(5), and subclause 2(3), which now require consultation with our people both on the questions of clarity of a referendum question and whether or not there has been a clear expression of will by a clear majority of the population of the province wishing to secede. We also requested amendment of subclause 3(1) to explicitly recognize that we must be full parties to any negotiations prior to amendment of the Constitution of Canada involving a province to secede. In our view, subclause 3(1) ought to have been amended to read as follows:

It is recognized that there is no right under the Constitution of Canada to affect the secession of a province unilaterally and that, therefore, an amendment to the Constitution of

processus référendaire non autochtone ne peut avoir des répercussions sur nos membres sans d'abord faire appel à notre participation égale, entière et constructive, et sans notre consentement.

Aussi, aux questions «Avec qui doit-on prendre des décisions au sujet de la clarté ou de la pertinence d'un référendum? Que pourraient être les modalités et conditions de négociation? Qu'est-ce qui pourrait ressortir de ces négociations?», nous croyons que les réponses sont directes. Les Premières nations du pays doivent former une des parties en cause. Qu'on aborde le sujet d'un point de vue technique à partir de l'article 35.1 de la Constitution, à partir des droits politiques et historiques à l'autonomie gouvernementale des Premières nations reconnue en vertu des traités historiques et de l'article 35 de la Constitution, ou qu'on se fonde sur les principes de droit international sur lesquels la Cour suprême du Canada s'appuie dans le *Renvoi sur la sécession du Québec*, il ne peut y avoir, maintenant ou plus tard, de bien-fondé à tout processus, tout recours, toute négociation ou toute reconnaissance, que ce soit au pays ou à l'étranger, sans d'abord obtenir le consentement et la participation pleine et constructive des Premières nations du pays.

Cette participation et ce consentement impliquent que les Premières nations soient appelées à se prononcer dès le départ sur la clarté ou sur la formulation claire d'une question référendaire, sur la reconnaissance d'une volonté politique suffisamment bien exprimée par la population d'une province à l'issue d'un référendum, et sur toute négociation en découlant quant aux conditions ou aux modifications requises pour permettre à une province de se séparer du Canada.

Au départ, comme vous le savez, le projet de loi C-20 ne faisait aucune référence explicite à notre participation en tant que partenaires politiques, sauf au paragraphe (2) de l'article 3 qui précisait que les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada constituaient une des questions que le gouvernement du Canada devait aborder dans les négociations menant à la proposition d'une modification constitutionnelle. Cela aurait relégué les Premières nations à un rôle de témoin muet ou de spectateur, et non de principal ordre de gouvernement. Ce rôle était inacceptable, et nous avons donc travaillé sans relâche pour veiller à ce que le projet de loi soit modifié afin d'y inclure nos droits de participation en tant que coadministrateurs du pays.

Ces efforts ont donné lieu à la modification du paragraphe (5) de l'article 1, et au paragraphe (3) de l'article 2, qui exigent maintenant que nos peuples soient consultés sur la clarté d'une question référendaire et sur la reconnaissance d'une volonté politique majoritaire nettement exprimée par la population d'une province souhaitant se séparer du Canada. Nous avons également demandé des modifications au paragraphe (1) de l'article 3 pour clairement établir notre participation à part entière dans toute négociation visant à modifier la Constitution du Canada si une province devait se séparer. Selon nous, le paragraphe (1) de l'article 3 aurait dû être modifié pour se lire comme suit:

Il est entendu qu'il n'existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d'effectuer unilatéralement la sécession d'une province du Canada et que, par conséquent,

Canada would be required for any province to secede from Canada, which in turn would require negotiations involving at least the governments of all of the provinces, the *Aboriginal Peoples of Canada* and the Government of Canada.

Reference might also be made to particularizing the participation of the aboriginal peoples of the particular province proposing secession.

The Prime Minister and his government chose not to formally amend subclause 3(1) but rather have, after some negotiation, chosen to effect the intent of that amendment through a formal statement by Minister Dion in Hansard on third reading as follows:

The National Chief of the Assembly of First Nations, Mr. Phil Fontaine, indicated that he is satisfied with these modifications, but was disappointed that the role of Aboriginal representatives in negotiations on secession had not been more clearly defined.

On this matter, and I want to stress this, the reason why Subsection 3(1) of the Clarity Act mentions among the participants in possible future negotiations on secession only the governments of all of the provinces and the Government of Canada is that these are the only political actors to which the Court assigned an obligation to negotiate in the event of clear support for secession.

But neither the Court nor Bill C-20 rules out the possibility of other political actors participating in those negotiations, including the representatives of the aboriginal people of Canada. Simply put, it was not for C-20 to go beyond The Senate Court's reference by creating an obligation for actors other than those to which the Court assigned such an obligation.

I want to add that according to the Constitution Act of 1982, the federal and provincial governments are bound by an agreement in principle by virtue of which representatives of the aboriginal peoples would be invited to participate in discussions on any constitutional amendments that would affect the provisions of the Constitution that are mentioned in Subsection 35.1.

The Clarity Act respects that principle by clearly stipulating that negotiations on secession would include at least the governments of the provinces and the Government of Canada, and I stress at least.

We accept the fact that the historical, constitutional record, for all purposes, including justiciable purposes, now requires our full, complete and equal participation in any negotiations proposing to amend the Constitution of Canada. However, out of an abundance of caution, we would urge the Senate of Canada to propose an amendment to the legislation, in the terms just referenced, formalizing that mandate in the legislation itself.

We do not want to make more of that issue than is required. We support Bill C-20 as a legislative code designed not only to prevent unilateral secession of a province, but also to ensure that there is reason and clarity in the processes of consultation, the

la sécession d'une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l'issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces, des *peuples autochtones et du Canada*.

On pourrait aussi parler de réserver un rôle spécial aux peuples autochtones qui résident dans une province proposant une sécession.

Le premier ministre et son gouvernement avaient choisi de ne pas modifier officiellement le paragraphe (1) de l'article 3 mais, après négociations, décidaient de mettre en vigueur cette modification par une déclaration officielle du ministre Dion dans le harsard, en troisième lecture, qui se lit comme suit:

Le chef national de l'Assemblée des premières nations, M. Phil Fontaine, s'est dit satisfait de ces modifications, mais regrette que le rôle que joueraient les représentants autochtones en cas de négociation d'une sécession n'ait pas été davantage précisé.

À ce propos, je tiens à dire avec insistance que si l'article 3(1) du projet de loi sur la clarté ne mentionne, parmi les participants à une éventuelle négociation sur la sécession, que les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada, c'est qu'il s'agit des seuls acteurs politiques à qui la Cour assigne une obligation de négocier en cas d'appui clair pour la sécession.

Mais la Cour, pas plus que C-20, n'exclut que d'autres acteurs politiques puissent participer à cette négociation, dont les représentants des peuples autochtones du Canada. Simplement, il ne fallait pas que C-20 aille au-delà de l'avis de la Cour en créant une obligation pour d'autres acteurs que ceux auxquels elle a assigné une telle obligation.

J'ajoute qu'en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel les représentants des peuples autochtones seraient invités à participer aux discussions pour tout amendement constitutionnel qui affecterait des dispositions de la Constitution mentionnées à l'article 35.1.

Le projet de loi sur la clarté respecte ce principe en précisant bien que les négociations sur la sécession incluraient notamment les gouvernements des provinces et du Canada, et j'insiste sur le mot «notamment».

Nous comprenons donc que le dossier historique et constitutionnel, à tous les égards — notamment à des fins judiciaires —, exige maintenant notre participation entière et égale dans toute négociation visant à modifier la Constitution du Canada. Toutefois, par mesure de précaution extrême, nous prions instamment le Sénat du Canada de proposer une modification à la loi, selon les conditions précitées, en vue d'y intégrer officiellement ce mandat.

Nous ne voulons pas faire plus d'éclat qu'il n'en faut. Nous appuyons le projet de loi C-20 comme cadre législatif conçu non seulement pour éviter la sécession unilatérale d'une province, mais aussi pour voir à la clarté et au bien-fondé du processus de

questions there asked, and the expression of political opinion required to effect so serious an event. Given the assurances of Minister Dion, the Prime Minister, and others, we are satisfied that the constitutional record requiring our participation is clear so that we will not be the cause of the failure of Bill C-20. As I have said, protection of our own peoples and our peoples' protection of Canada are too important to be the subject of unthoughtful politics.

However, in the event that amendments are proposed to the legislation and are found acceptable, we believe that it is incumbent upon the Senate, as it is on the House, to ensure that our participation as full, equal and meaningful participants is enshrined in the legislation itself.

I have with me today my colleague and legal counsel Mr. Jack R. London, QC. He and I will respond to any questions that you may have or engage in dialogue on these very important matters. Thank you.

Dr. Ted Moses, Grand Chief, Grand Council of the Crees: On behalf of the Grand Council of the Crees, I thank you for this opportunity to appear before the Special Senate Committee on Bill C-20.

The Grand Council of the Crees has a long history of active involvement in respect of the Quebec secession issue. We have identified and we continue to use every peaceful and democratic means available to bring our human rights concerns to the attention of Canadians and the international community.

We have published two books on the subject. We have participated internationally in human rights standard-setting forums where matters of self-determination and secession have been examined. We also were an intervener in the Quebec secession reference to the Supreme Court of Canada.

Prior to the October 1995 Quebec referendum, we implemented a public consultation process in our communities on the secession question and we held our own Cree referendum. Over 96 per cent voted that the James Bay Crees and their traditional territory must not be separated from Canada without Cree consent. This result was publicized in Quebec and other parts of Canada. As we later verified via a public opinion poll, our votes influenced the views of people in Quebec to vote in favour of staying in Canada.

Most recently, we have prepared two extensive briefs that have already been distributed to the distinguished members of the Special Senate Committee. Our brief on the clarity bill was submitted to the House of Commons, but it is still relevant to this committee as it outlines our overall concerns.

With the valued help of New Democratic MP Bill Blaikie and the support of Mr. Irwin Cotler, the Grand Council of the Crees obtained two of the amendments that it recommended on Bill C-20. We appreciate that the House of Commons will consult

consultation, des questions posées et de l'expression de l'opinion politique requise pour permettre un événement aussi important. Compte tenu des propos rassurants du ministre Dion dans le harsard et de ceux émis par le premier ministre et d'autres, nous constatons avec satisfaction que le dossier constitutionnel exigeant notre participation est clair. Aussi, nous n'avons pas l'intention, désormais, de bloquer le projet de loi C-20. Comme je l'ai mentionné, la protection de nos membres, et la protection que ceux-ci réservent au Canada, sont trop importantes pour être la cible de politiques intempestives.

Toutefois, si ces modifications à la loi étaient proposées, et si elles étaient jugées acceptables, nous croyons qu'il incombe au Sénat, tout comme à la Chambre, de voir à ce que notre participation pleine, égale et constructive soit enchâssée dans la loi.

Aujourd'hui, je suis accompagné de mon collègue et conseiller juridique Jack R. London, c.r. Nous sommes tous deux à votre disposition pour répondre à vos questions et amorcer le dialogue sur ces sujets de très grande importance. Merci.

M. Ted Moses, grand chef, Grand Conseil des Cris: Au nom du Grand Conseil des Cris, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant le comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-20.

Le Grand Conseil des Cris s'intéresse activement, depuis longtemps, à la question de la sécession du Québec. Nous continuons d'utiliser tous les moyens pacifiques et démocratiques disponibles pour faire connaître nos préoccupations concernant les droits de la personne aux Canadiens et à la communauté internationale.

Nous avons publié deux livres sur le sujet. Sur la scène internationale, nous avons participé à des tribunes sur les droits de la personne où les questions concernant l'autodétermination et la sécession ont été examinées. Nous sommes également intervenus dans le renvoi relatif à la sécession du Québec devant la Cour suprême du Canada.

Avant le référendum québécois d'octobre 1995, nous avons mis en place dans nos collectivités un processus de consultation publique sur la question de la sécession et nous avons tenu notre propre référendum. Plus de 96 p. 100 des Cris ont voté pour que les Cris de la baie James et leur territoire traditionnel ne soient pas séparés du Canada sans le consentement des Cris. Ce résultat a été publié au Québec et dans les autres régions du pays. Comme nous l'avons vérifié ensuite au moyen d'un sondage d'opinions, notre vote a incité les Québécois à voter en faveur du maintien de leur province au sein du Canada.

Plus récemment, nous avons préparé deux longs mémoires qui ont déjà été distribués aux membres éminents du comité spécial du Sénat. Notre mémoire concernant le projet de loi sur la clarté a été soumis à la Chambre des communes, mais il présente quand même un intérêt pour votre comité étant donné qu'il décrit nos préoccupations au sujet de cette question.

Avec l'aide précieuse du député néo-démocrate Bill Blaikie et l'appui de M. Irwin Cotler, le Grand Conseil des Cris a obtenu deux amendements qu'il avait recommandé d'apporter au projet de loi C-20. Nous apprécions le fait que la Chambre des

with aboriginal peoples in the future on what is a clear question and a clear majority. However, our proposed amendments on the critical issue of aboriginal participation in future secession negotiations must still be addressed.

The second brief that we submitted to you relates to Quebec's Bill 99 respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Quebec people and the Quebec state. In our view, it is essential to read Bill 99, as amended, together with the federal clarity bill in order to put the whole secession issue into a realistic perspective.

Bill 99 was recently withdrawn by the Government of Quebec and a new amended version, "Bill 99 Reprint," was tabled in the National Assembly. The amended version, if adopted, still violates our human rights in much the same manner as the original bill. It still illegally and illegitimately seeks to ensure that the James Bay Crees and other aboriginal peoples in Quebec would never have the right to choose to stay in Canada, with our territories, should Quebec attempt to secede. It still seeks to deny the validity of our own democratic referendums on secession and other matters.

Rather than recognize that there are numerous different peoples and cultures in the province — including Quebecers and aboriginal peoples — Bill 99 seeks to recreate a single "Quebec people." It is fictitious in that it forcibly encompasses everyone. Yet, for purposes of self-determination, we cannot be included as part of a single province-wide people, without our consent. Nevertheless, Bill 99 seeks to strip aboriginal peoples of their distinct status as peoples and their human right to self-determination and self-identification.

The Quebec government and others have tried to confuse the issue by claiming that we deny that a Quebec — or French Canadian — people exists. However, our position is, and has always been, that all peoples in Quebec must be equally respected. It is not for us to tell others how to identify themselves.

We say that the Quebec government and the National Assembly have no authority under Canadian constitutional law or international law to force us to identify as part of a single Quebec people. Premier Bouchard is not the grand chief of the Crees, I am, and I do not pretend to be the grand chief of Quebecers. The creation, in the bill, of a single people throughout the province, is clearly a self-serving fiction.

The Grand Council of the Crees strongly supports fair and balanced rules to govern any secession process. Quebec's Bill 99 is the best evidence to date that such rules are essential. These rules must fully respect the judgment of the Supreme Court of Canada and the secession reference. Quebec's Bill 99 is, potentially, the most prejudicial action against the James Bay Cree since 1898 and 1912. At that time, the federal and Quebec governments annexed our vast traditional territory to the province, without our knowledge or consent.

communes consultera les autochtones à l'avenir pour déterminer ce qui constitue une question claire et une majorité claire. Cependant, les amendements que nous avons proposés au sujet de la participation des autochtones à de futures négociations sur la sécession n'ont pas encore été adoptés.

Le deuxième mémoire que nous vous avons soumis concerne la projet de loi 99 du Québec, Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec. Selon nous, il est essentiel d'examiner le projet de loi fédéral sur la clarté à la lumière du projet de loi 99, tel qu'il a été modifié, pour pouvoir placer toute la question de la sécession dans une perspective réaliste.

Le gouvernement du Québec a récemment retiré son projet de loi 99 et en a déposé une nouvelle version à l'Assemblée nationale, la «réimpression» du projet de loi 99. Cette version modifiée violera quand même, si elle est adoptée, nos droits de la personne de la même façon que le projet de loi initial. Elle va quand même chercher à faire en sorte, de façon illégale et illégitime, que les Cris de la baie James et les autres peuples autochtones du Québec n'aient jamais le droit de choisir de rester au sein du Canada, avec leurs territoires, si le Québec se séparait. Ce projet de loi continue de nier la validité de nos propres référendums démocratiques sur la sécession et d'autres questions.

Au lieu de reconnaître le fait que différents peuples et différentes cultures se côtoient dans la province, dont les cultures et les peuples québécois et autochtones — le projet de loi 99 vise à créer un seul «peuple québécois». Il est erroné de procéder ainsi car on englobe forcément tout le monde. Or, en vertu du principe de l'autodétermination, on ne peut pas nous inclure dans ce peuple québécois unique sans notre consentement. Le projet de loi 99 cherche cependant à priver les peuples autochtones de leur statut de peuple distinct ainsi que de leur droit à l'autodétermination et à l'auto-identification.

Le gouvernement du Québec et d'autres intervenants ont essayé de semer la confusion en soutenant que nous nions l'existence d'un peuple québécois ou d'un peuple canadien-français. Or, nous avons toujours soutenu que tous les peuples du Québec devaient être respectés de la même façon. Il ne nous appartient pas de dire aux autres comment ils doivent se décrire.

Selon nous, le gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec ne sont pas habilités en vertu du droit constitutionnel canadien ou du droit international à nous obliger à nous considérer comme faisant partie d'un peuple québécois unique. Le premier ministre Bouchard n'est pas le grand chef des Cris; c'est moi qui le suis. Je ne prétends pas être le grand chef des Québécois. Le projet de loi crée un peuple québécois unique fictif à des fins intéressées.

Le Grand Conseil des Cris appuie avec force l'établissement de règles justes et équitables pour régir tout processus de sécession. Le projet de loi 99 du gouvernement du Québec montre plus clairement que quoi que ce soit d'autre jusqu'ici combien ces règles sont nécessaires. Elles doivent se conformer pleinement au jugement de la Cour suprême du Canada et au renvoi sur la sécession. Le projet de loi 99 du gouvernement du Québec risque de se révéler la mesure la plus préjudiciable prise à l'encontre des Cris de la baie James depuis 1898 et 1912. À cette époque, les

By refusing to explicitly ensure the participation of aboriginal people's in future secession negotiations, the federal government violates its fiduciary responsibility. It is contributing to our vulnerability in a most grave situation. The government opens the door to future governments refusing us our right to direct and active involvement in secession negotiations in Canada.

In his appearance before the senate committee, Intergovernmental Affairs Minister Stéphane Dion confirmed that, in the view of the federal government, section 35.1 of the Constitution Act, 1982 mandates aboriginal peoples' presence and participation at any future secession negotiation table. Why, then, does the minister refuse to reflect this constitutional reality and obligation in the clarity bill in respect of our right to participation? Why are we kept in the dark regarding the clarity bill?

It is important to note that aboriginal peoples' participation rights are not dependent on whether or not section 35.1 is part of the constitutional amendment procedures. First, as our brief on the clarity bill describes — in heading V, pages 98-107 — there exist diverse grounds for concluding that aboriginal peoples have a right to participation.

Second, the Supreme Court of Canada has repeatedly stipulated in the secession reference that secession negotiations must be principled. Clearly, it would not be principled for federal and provincial governments to seek to circumvent their constitutional commitments enshrined in section 35.1.

As our participation in Canada and internationally makes clear, we take the issue of Quebec succession extremely seriously. We realize that the destiny of present and future generations of Crees, as well as the future of our traditional territory, is at stake. The James Bay Cree people have lived in, occupied and governed Eeyou Istchee for thousands of years, and we continue to do so. We have a long history and profound connection with our territory. These are historical facts of huge significance. No non-aboriginal people or government in Canada can make these claims.

Furthermore, the James Bay and Northern Quebec Agreement was approved by the governments and legislatures of both Canada and Quebec. According to this treaty, all parties agree to a permanent federal arrangement in our area and other vast regions in northern Quebec. No change to this federal context can be made without Cree consent. The federal government cannot circumvent our role as a full and equal party to this treaty by casting doubts to our participation in the secession process under the clarity bill.

gouvernements fédéral et provincial ont annexé à la province notre vaste territoire traditionnel sans d'abord nous en informer ni obtenir notre consentement.

En refusant d'assurer explicitement la participation des peuples autochtones à toute négociation future sur la sécession, le gouvernement fédéral ne respecte pas ses responsabilités fiduciaires. Il accroît notre vulnérabilité alors que la situation est très grave. En agissant de la sorte, le gouvernement incite les gouvernements futurs à refuser de permettre que nous participions directement et activement aux négociations sur une sécession au Canada.

Lorsqu'il a comparu devant le comité sénatorial, le ministre des Affaires intergouvernementales, M. Stéphane Dion, a confirmé que, de l'avis du gouvernement fédéral, l'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 exige que les peuples autochtones participent à toute négociation future sur la sécession. Dans ce cas, pourquoi le ministre refuse-t-il de refléter cette réalité et cette obligation constitutionnelles dans le projet de loi sur la clarté? Pourquoi le projet de loi sur la clarté ne prévoit-il pas la participation des autochtones à toute négociation future?

Il importe de noter que le droit à la participation des peuples autochtones n'est pas lié à la question de savoir si l'article 35.1 fait partie ou non des procédures de modification constitutionnelle. Comme nous le décrivons dans notre mémoire portant sur le projet de loi sur la clarté à la partie V, pages 98 à 107, divers arguments peuvent être invoqués pour justifier le droit à la participation des peuples autochtones.

Par ailleurs, la Cour suprême du Canada a stipulé à plusieurs reprises dans le renvoi sur la sécession que les négociations touchant la sécession doivent reposer sur des principes. Ce ne serait clairement pas le cas si les gouvernements fédéral et provincial cherchent à ne pas respecter les obligations constitutionnelles qui sont les leurs en vertu de l'article 35.1.

Comme le montre clairement notre participation au débat à ce sujet au Canada et à l'échelle internationale, nous prenons extrêmement au sérieux la question de la sécession du Québec. Nous nous rendons compte que l'avenir des générations présentes et futures de Cris ainsi que l'avenir de notre territoire traditionnel sont en jeu. Le peuple Cri de la baie James vit, occupe et gouverne Eeyou Istchee depuis des milliers d'années et nous continuerons de le faire. Nous avons un lien profond et historique avec notre territoire. Ces faits historiques revêtent une grande importance. Aucun peuple ou gouvernement non autochtone au Canada peut prétendre la même chose.

En outre, la Convention de la Baie James et du Nord québécois a été approuvée par les gouvernements et les Parlements tant du Canada que du Québec. Aux termes de ce traité, toutes les parties ont accepté qu'un accord fédéral permanent régie notre région et d'autres vastes régions du nord du Québec. Aucun changement à cet accord fédéral ne peut être apporté sans le consentement des Cris. Le gouvernement fédéral ne peut pas ne pas tenir compte de notre rôle comme partie à part entière de ce traité en mettant en doute notre participation dans le processus de sécession aux termes du projet de loi sur la clarté.

For us, failure to include explicitly aboriginal peoples' participation in the clarity bill generates tremendous insecurity and uncertainty. In any secession negotiations, our marginalization, if not our exclusion, becomes a startling and cruel possibility.

As aboriginal peoples, we are well aware of the destructive effects of marginalization. It has been recurrently used by governments to dispossess us of our status and rights. Marginalization is the very antithesis of participatory or representative democracy. It is a cowardly government strategy. It preys on the disenfranchised and the vulnerable. It is often inflicted with the false sense of caring and trust.

For example, in November 1981 negotiations on patriation of Canada's Constitution, federal officials assured us that our rights would be secure in our absence. Yet, constitutional recognition of our aboriginal and treaty rights, as well as the equality rights of women and the disabled, were traded away by the Government of Canada in making a deal with nine of the provinces. It took a massive nation-wide effort by all those affected to restore these fundamental rights as part of the patriation legislation.

In the secession context, the federal government seems afraid to empower aboriginal peoples with rights and powers that we already inherently have. What harm would come to Canada if our constitutional rights were unequivocally affirmed so that we may defend ourselves in this country against secession?

During the secession reference, the Attorney General of Canada pleaded with the Supreme Court, and urged the justices not to elaborate upon the rights of aboriginal peoples in this reference. The government repeatedly assured the court that it would honour its constitutional and fiduciary obligations to aboriginal peoples in the secession context. The court states in the secession reference that the legal framework for secession negotiations emphasizes constitutional responsibilities as much as it does constitutional rights.

For the federal government to entrench fundamental imbalances in the clarity bill is an abdication of the government's fiduciary responsibilities. To expressly omit the participation of aboriginal peoples in future secession negotiations is more than an act of marginalization, it is also a betrayal of the Supreme Court's trust.

Currently, the James Bay Cree people are being confronted by one of the most colonial actions any people could ever experience. A government in Quebec claims it can transfer us like a herd of cattle into a new country. The federal government, our so-called "fiduciary," is in effect collaborating in this ruthless process.

Le fait que la participation des peuples autochtones n'est pas explicitement prévue dans le projet de loi sur la clarté suscite chez nous beaucoup d'incertitude et d'insécurité. Dans toute négociation sur la sécession, notre marginalisation, voire notre exclusion, devient une possibilité cruelle et déroutante.

À titre de peuples autochtones, nous sommes bien conscients des effets destructeurs de la marginalisation. Différents gouvernements se sont servis de ce processus par le passé pour nous déposséder de notre statut et de nos droits. La marginalisation est l'antithèse même de la démocratie de participation ou de la démocratie représentative. La stratégie qu'a adoptée le gouvernement est lâche. Elle s'en prend aux citoyens les plus vulnérables et à ceux qui n'ont pas voix au chapitre. L'impression qu'on veut cependant donner est qu'on se préoccupe des gens et qu'on leur fait confiance.

À titre d'exemple, lors des négociations de novembre 1981 portant sur le rapatriement de la Constitution canadienne, des fonctionnaires fédéraux nous ont assurés que nos droits seraient protégés en notre absence. Or, pour parvenir à une entente avec neuf des dix provinces, le gouvernement fédéral a renoncé à faire reconnaître dans la Constitution nos droits ancestraux et nos droits issus de traités ainsi que les droits à l'égalité des femmes et des personnes handicapées. Ces droits n'ont été reconnus dans le cadre du processus de rapatriement qu'à l'issue d'une campagne d'envergure menée à l'échelle nationale.

En ce qui touche la sécession, le gouvernement fédéral semble craindre de reconnaître aux peuples autochtones des droits et des pouvoirs dont nous jouissons actuellement. Quel mal y aurait-il pour le Canada à affirmer sans équivoque l'existence de nos droits constitutionnels de manière à ce que nous puissions nous protéger en cas de sécession?

Dans le cadre du renvoi portant sur la sécession, le procureur général du Canada a pressé les juges de la Cour suprême de ne pas commenter les droits des peuples autochtones. Le gouvernement a à plusieurs reprises assuré la Cour qu'il honorerait ses obligations constitutionnelles et fiduciaires à l'égard des peuples autochtones en cas de sécession. La Cour fait remarquer dans le renvoi que le cadre juridique dans lequel devraient se dérouler les négociations sur la sécession met autant l'accent sur les responsabilités constitutionnelles que sur les droits constitutionnels.

En enchâssant dans le projet de loi sur la clarté un déséquilibre fondamental, le gouvernement fédéral renonce à ses responsabilités fiduciaires. En refusant expressément de prévoir la participation des peuples autochtones à de futures négociations sur la sécession, le gouvernement non seulement marginalise les peuples autochtones, mais il trahit aussi la confiance de la Cour suprême.

L'une des pires mesures colonialistes est actuellement prise à l'encontre du peuple cri de la baie James. Le gouvernement du Québec prétend pouvoir nous traiter comme du cheptel. Le gouvernement fédéral, qui a pourtant des responsabilités fiduciaires à notre endroit, avalise en fait ce processus impitoyable.

If the Quebec government succeeds in this grand plan, I will lose my country. I will lose my Constitution. I will lose my lands. All of these have never been defined according to Quebec's geographical boundaries. In this urgent context, the federal government must not seek to weaken us — to tie our hands — by excluding express aboriginal participation from the clarity bill.

We understand that the federal government is presently pressuring senators to cast aside their own judgment and simply vote to pass the clarity bill. The bottom line for the government is that the Senate should rubber-stamp the draft legislation of the House of Commons.

We take issue with such a government approach. It implies that the Senate has no useful and honourable purpose. It implies that the Senate is irrelevant. In this extraordinary context of secession, there can be little question that the Senate can play a crucial role. No one can doubt the existing constitutional role of the Senate in the process of adopting laws such as the clarity bill. No one can doubt that the Constitution mandates the Senate to fully assess such draft laws, consistent with underlying constitutional principles and values, including democracy, federalism, and protection of aboriginal and treaty rights. Moreover, as one of the two institutions comprising the Parliament of Canada, the Senate has a constitutional and fiduciary responsibility to aboriginal peoples.

In regard to the clarity bill, we urge this Special Senate Committee to exercise its constitutional responsibility and support our proposed amendments. The bill must be modified so as to ensure a just and final participation in any future secession negotiations. By safeguarding the status and position of aboriginal peoples in the Quebec secession context, Canada as a whole will be strengthened.

[Translation]

Chief Jacques Gauthier, Matimekush-Lac John Innu Nation Council.

[The witness spoke in Inuktitut.]

Thank you for your invitation. In its examination of reports presented by States subscribing to the International Covenant on Civil and Political Rights — to which Canada is a signatory — the United Nations Human Rights Committee made the following observation to the Canadian delegation when Canada's report was presented in New York on April 6th, 1999:

The Committee, while taking note of the concept of self-determination as applied by Canada to the aboriginal peoples, regrets that no explanation was given by the delegation concerning the elements that make up that concept, and urges the State party to report adequately on implementation of article 1 of the Covenant in its next periodic report.

Si le gouvernement du Québec parvient à ses fins grandioses, je perdrai mon pays, ma Constitution et mes terres. Les frontières géographiques du Québec ne reconnaissent pas nos droits. Compte tenu de l'urgence de la situation, le gouvernement fédéral ne doit pas chercher à nous affaiblir, c'est-à-dire à nous lier les mains, en refusant de prévoir la participation expresse des peuples autochtones à de futures négociations sur la sécession dans le projet de loi sur la clarté.

Nous croyons comprendre que le gouvernement fédéral presse actuellement les sénateurs de faire fi du bon sens et d'adopter le projet de loi sur la clarté. Le gouvernement veut simplement que le Sénat approuve à l'aveuglette le projet de loi de la Chambre des communes.

Nous nous opposons à une telle approche qui laisse entendre que le Sénat n'est pas utile, qu'il n'a pas de rôle honorable ou pertinent. Dans le contexte extraordinaire d'une sécession, il ne fait aucun doute que le Sénat peut jouer un rôle très important. Personne ne peut contester le rôle actuellement dévolu dans la Constitution au Sénat dans le processus qui consiste à adopter des lois comme le projet de loi sur la clarté. Personne ne peut contester le fait que la Constitution oblige le Sénat à évaluer pleinement les projets de loi pour s'assurer qu'ils sont conformes aux principes et aux valeurs constitutionnels, y compris aux principes et aux valeurs sur lesquels reposent la démocratie, le fédéralisme et la protection des droits ancestraux et des droits issus de traités. En outre, comme il est une des deux institutions qui composent le Parlement, le Sénat a des obligations constitutionnelles et fiduciaires à l'égard des peuples autochtones.

En ce qui touche le projet de loi sur la clarté, nous pressons le comité sénatorial spécial de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles et d'appuyer les amendements que nous proposons, lesquels visent à faire en sorte que notre participation pleine et entière soit assurée lors de toute future négociation sur la sécession. En protégeant le statut et la position des peuples autochtones dans le contexte de la sécession du Québec, c'est le Canada tout entier qui y gagnera.

[Français]

Chef Jacques Gauthier, du Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John.

[Le témoin parle l'inuktitut.]

Je vous remercie de votre invitation. Dans le cadre de l'examen des rapports présentés par les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies — pacte dont est signataire le Canada — le comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait l'observation suivante à la délégation canadienne, au moment de la présentation du rapport du Canada, à New York, le 6 avril 1999:

Le comité, tout en prenant note de la notion d'autodétermination telle qu'appliquée par le Canada aux peuples autochtones, regrette que la délégation n'ait pas donné d'explication sur les différents éléments de cette notion. Il engage l'État partie à rendre compte de la manière voulue dans son prochain rapport périodique de l'application de l'article premier du Pacte.

The bill that you are considering is, in our view, a test of Canada's willingness to consider aboriginal peoples living in the province of Quebec as full participants in the debate surrounding Quebec secession.

Bill C-20 is a test that will show whether Canada has upheld its international commitment to give meaning to the concept of self-determination and how it applies to the first peoples on Canadian soil.

It goes without saying that, for the Innu people, Canada's commitments and obligations where we are concerned consist basically of a series of actions, decisions, laws and government policies that, to this point, have done nothing more than confirm that Canada is not living up to its trust obligations, as recognized by common law, Canadian legislation, and entrenched in the Royal Proclamation of 1763 and section 35 of the Constitution Act of 1982.

Will Bill C-20 represent for aboriginal peoples another example of Canada's failure to live up to its continuing responsibility under the British North America Act for Indians and lands reserved for Indians?

Everything leads us to think that that might be the case, when we think about what the Innu people have already been subjected to in the way of government action, policies and laws.

I would like to take this opportunity today to give two concrete examples that prevent me, as an Innu leader, from believing that Canada intends to fully meet its obligations under international law regarding respect for the basic human rights of aboriginal people living in the province of Quebec, including their right to self-determination and to native traditional territory.

You recently considered Bill C-9 on the Nisga'a land settlement. It seems that the passage of this bill is seen by Canadians as something to celebrate and a symbol of a compromise between the historical presence of aboriginal people in North America and the sovereignty of the Crown.

Ironically, this law has something in common with another law that symbolizes not joy or enthusiasm, but rather shame and dishonour for Canada today; I am talking about Bill C-9, generally known as the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act.

Twenty-five years ago, elders of my people came here to this Parliament to ask for justice. They came with the same message as we are coming here today with: Do not decide the fate of aboriginal peoples and of their traditional territory without their consent. Unfortunately, no one heard or listened to this message in order to understand it.

Le projet de loi dont vous faites actuellement l'étude est, à notre avis, un test quant à la volonté du Canada de considérer les peuples autochtones vivant dans la province de Québec comme des participants pleins et entiers dans le débat entourant la sécession du Québec.

Le projet de loi C-20, pour le Canada, sera un test quant à savoir s'il a respecté son engagement international de donner un sens significatif à la notion d'autodétermination et son application aux premiers peuples du territoire canadien.

Il va sans dire que, pour le peuple innu, les engagements du Canada et ses obligations à notre égard sont pour ainsi dire une suite d'actions, de décisions, de lois ou de politiques gouvernementales qui n'ont été jusqu'à ce jour que la confirmation des manquements du Canada à l'égard de ses obligations de fiduciaire, tel que reconnu par le common law, le droit canadien, et confirmées dans la Proclamation royale de 1763 ainsi que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le projet de loi C-20 va-t-il représenter pour les peuples autochtones un autre manquement du Canada quant à sa responsabilité permanente, aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, en ce qui a trait aux indiens et aux territoires réservés à leur intention?

Tout nous amène à croire que cela risque d'être le cas, si l'on considère ce que le peuple innu a déjà subi en termes d'actions gouvernementales, de politiques ou de lois canadiennes.

Je voudrais profiter de l'opportunité qui nous est donnée aujourd'hui de prendre deux exemples concrets qui m'empêchent, en tant que leader innu, de garder dans mon esprit un doute raisonnable quant à la volonté du Canada de remplir pleinement ses obligations en droit international, quant au respect des droits humains fondamentaux des peuples autochtones vivant dans la province de Québec, y compris leur droit à l'autodétermination et leur droit au territoire traditionnel autochtone.

Récemment, vous avez eu à étudier le projet de loi C-9 portant sur le règlement territorial du peuple Nisga'a. Il semble, au Canada, que l'adoption de ce projet de loi représente une célébration et un symbole de la conciliation de la présence antérieure des peuples autochtones en Amérique du Nord avec l'affirmation de la souveraineté de la Couronne.

De façon assez ironique, cette loi a quelque chose de commun avec une autre loi qui ne suscite aujourd'hui ni la joie, ni l'enthousiasme, mais plutôt la honte et le déshonneur pour le Canada; il s'agit du projet de loi C-9, généralement connu sous le nom de la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la baie James et du Nouveau-Québec.

Il y a maintenant près de 25 ans, des aînés de mon peuple se sont présentés ici, en ce Parlement, pour demander justice. Ils sont venus avec le même message que nous faisons à votre endroit aujourd'hui: ne décidez pas du sort des peuples autochtones et de leur territoire traditionnel sans leur consentement. Hélas, ce message, personne ne l'a entendu, ou ne l'a écouté, afin de le comprendre.

Then Prime Minister Pierre Elliott Trudeau ran up the steps of Parliament and told our elders: "Do not worry, tell your people that we are going to look after your territory." We should have realized that what he meant was: "We are going to extinguish your aboriginal rights to your territory without your consent."

For those who are not familiar with the details surrounding the James Bay and Northern Quebec Agreement, Parliament passed a bill in March 1977 to implement this treaty with the Crees and Inuit of Northern Quebec.

According to the Canadian government, this legislation has the effect of extinguishing all native claims, rights, title and interests, whatever they may be, in and to the Territory, of all Indians and all Inuit, wherever they may be.

In Canada's eyes, according to what your government claims, that law extinguishes the existing rights of aboriginal peoples on the territory covered by the James Bay Agreement; it applies to everyone, without exception, including those who are not signatories to the agreement.

Canada claims that this legislation also applies to the Innu of Matimekush-Lac John, although we did not sign the agreement. The Innu of Matimekush-Lac John have always occupied and continue to occupy a considerable part, some 100,000 square kilometres, of the territory covered by the James Bay Agreement.

But the territorial rights of the Innu are put in jeopardy by legislation passed by your Parliament, something that goes against the Canadian Charter of Rights and Freedoms and Canada's international obligations in the area of basic human rights.

As is the case with Bill C-20, Canada has a duty to change and amend its legislation on aboriginal peoples and their territory so as to comply with evolving standards in international and national law, standards that are increasingly requiring States to respect territorial rights and basic human rights of aboriginal peoples.

The extinguishment of aboriginal people's rights and this Canadian legislation that extinguishes the territorial rights of non-signatory Indians must be corrected and abandoned.

We join with the Chairperson of the UN Working Group on Indigenous Populations, Ms. Erica-Irene Daes, in urging Canada to officially renounce its discriminatory legal doctrines and policies that deny the human rights of aboriginal peoples or limit these rights where land and resources are concerned.

In particular, in the context of the International Decade for the World's Indigenous People, Canada should adopt amending legislation to change its doctrines and policies that unilaterally extinguish the rights and land title of aboriginal peoples.

Le premier ministre d'alors, Pierre Elliott Trudeau, a répondu à nos aînés, en montant hâtivement les marches des escaliers du Parlement: «Ne soyez pas inquiets, allez dire à vos gens que nous allons nous occuper de votre territoire». Nous aurions alors dû réaliser que ce qu'il voulait dire c'est: «Nous allons éteindre vos droits autochtones sur votre territoire sans votre consentement.»

En effet, pour ceux et celles qui ne sont pas familiers avec la petite histoire de la Convention de la baie James et du Nord québécois, le Parlement a adopté, en mars 1977, un projet de loi visant à mettre en oeuvre le Traité avec les Cris et les Inuits du Nord du Québec.

Cette loi a pour effet, selon les prétentions du gouvernement canadien, d'éteindre les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du territoire de tous les Indiens et de tous les Inuits, où qu'ils soient.

Aux vues du Canada, selon les prétentions de votre gouvernement, cette loi éteint, sur le territoire visé de la Convention de la baie James, les droits existants des peuples autochtones; de tous, sans exception, y compris les non-signataires de l'Entente.

À titre de non-signataire, le Canada prétend que cette disposition vise notamment les Innu de Matimekush-Lac John. En effet, les Innu de Matimekush-Lac John ont toujours occupé et continuent encore aujourd'hui d'occuper une partie importante du territoire visé par la Convention de la baie James, soit une superficie approximative de 100 000 kilomètres carrés.

Mais voilà que les droits territoriaux innu sont mis en péril par une législation de votre Parlement et ce, contrairement à la Charte canadienne des droits et libertés et à l'encontre des engagements internationaux du Canada en matière de droits humains fondamentaux.

Tout comme dans le projet de loi C-20, le Canada se doit de corriger et d'amender ses lois relatives aux peuples autochtones et à leur territoire, afin de se conformer aux normes du droit international et national en évolution, qui sont de plus en plus contraignantes pour les États quant au respect des droits territoriaux et des droits humains fondamentaux des peuples autochtones.

L'extinction des droits des peuples autochtones et la loi canadienne visant l'extinction des droits territoriaux des Indiens non-signataires doivent être corrigées et abandonnées.

À l'instar de la présidente du Groupe de travail des Nations Unies sur les peuples autochtones, Mme Erica-Irene Daes, nous exhortons le Canada à renoncer officiellement aux doctrines et grandes orientations juridiques discriminatoires qui nient les droits de l'homme des peuples autochtones ou limitent leurs droits sur les terres et les ressources.

En particulier, dans le cadre de la Décennie internationale des peuples autochtones, le Canada doit adopter une législation correctrice en ce qui concerne les doctrines et politiques qui opèrent unilatéralement l'extinction des droits et des titres fonciers ou de la propriété des autochtones.

There have been many reports, programs and policies, provincial, national and international decisions that have called for the abandonment of this discriminatory policy of extinguishment, exhaustive definition and conversion of the rights of aboriginal peoples. Canada runs a great risk in maintaining such a policy, given the opinions and expert advice issued by recognized and credible provincial, national and international institutions.

After supposedly extinguishing our rights to our territory, Canada is now working with Quebec to create an Inuit territorial government behind our backs. Still without our consent, Canada has signed a political agreement with Quebec and the Inuit, confirmed by an Order in Council on the part of the Quebec cabinet, to study the creation of an Inuit territorial government in compliance with Quebec's jurisdiction and territorial integrity and effective management by the Quebec government.

As I am speaking to you, the Travelling Commission on Nunavik is in Schefferville gathering feedback. Our opinion is clear. Once again, Canada is showing the utmost disdain for the fundamental human rights of the Innu.

It is not enough that Canada has denied my people its territory, but now it is giving foreign governments jurisdiction over our national territory. We do not need to go to Palestine to understand the notion of "occupied territory." In our view, this term, as it is used in the international context, can be applied meaningfully and directly to the situation of my people.

In carrying out its constitutional responsibilities toward aboriginal peoples, the honour of the Crown is always involved and no appearance of sharp dealing should be sanctioned. As for its international responsibilities, Canada has a duty to meet its obligations under the various human rights covenants and conventions.

As we see things, Canada has failed lamentably to fulfil its obligations under domestic and international law by not defending what the Supreme Court of Canada, in the *Delgamuukw* case, called one of the most central of native interests, their interest in their lands.

In terms of Canada's national and international legal obligations, the legislation to extinguish the national territorial rights of the Innu people and the creation of an Inuit regional government on Innu territory are just two examples among many which show that Canada has failed in its obligation to obtain the consent of the Innu that I represent on whether they agree that their territory should be handed over to other people.

Regardless of how the situation is handled, senators, your government will be held accountable to international opinion in the aftermath of any Quebec secession.

Bon nombre de rapports, de programmes ou politiques, de décisions provinciales, nationales ou internationales militent pour l'abandon de cette politique discriminatoire d'extinction, de définition exhaustive ou de conversion des droits des peuples autochtones. Le maintien par le Canada d'une telle politique est périlleux, au regard des opinions et des expertises émises par des institutions provinciales, nationales et internationales reconnues et crédibles.

Après avoir procédé, selon ses prétentions, à l'extinction de nos droits sur notre territoire, le Canada participe maintenant avec le Québec à la création d'un gouvernement territorial inuit au-dessus nos têtes. En effet, toujours sans notre consentement, le Canada a signé avec le Québec et les Inuits un accord politique, confirmé par décret du Conseil des ministres du Québec, visant l'étude de la création d'un gouvernement territorial inuit dans le respect de la compétence du Québec et du respect de l'intégrité de son territoire et l'effectivité de son gouvernement.

Aujourd'hui même, au moment où je vous parle, la Commission itinérante du Nunavik se trouve à Schefferville pour essayer de recueillir des opinions. La nôtre est claire. Encore une fois, le Canada démontre face à mon peuple son mépris le plus flagrant quant aux droits humains fondamentaux des Innu.

Il ne suffit pas pour le Canada de priver mon peuple de son territoire, mais encore faut-il qu'il autorise des gouvernements étrangers à avoir juridiction sur notre territoire national. Bien inutile pour nous de se rendre en Palestine pour comprendre la notion de «territoire occupé». Nous croyons que ce terme, au sens du droit international, aurait une signification et une application immédiate à mon peuple.

Dans le cadre de ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des peuples autochtones, il y va toujours de l'honneur de la Couronne et aucune apparence de manœuvre malhonnête ne doit être tolérée. Quant à ses responsabilités internationales, le Canada doit respecter ses engagements contractés dans le cadre des divers pactes relatifs aux Droits de l'homme.

Or, à nos yeux, autant sur le plan de ses obligations découlant du droit interne que du droit externe, le Canada a lamentablement échoué dans sa tâche de défendre ce que la Cour suprême du Canada a déjà qualifié dans l'affaire *Delgamuukw* l'un des droits les plus fondamentaux des autochtones, savoir leur droit à leurs terres.

Autant sur le plan de ses obligations découlant du droit national que du droit international, les lois visant l'extinction des droits territoriaux nationaux du peuple innu, la création d'un gouvernement régional inuit en territoire innu, ne sont que deux exemples parmi d'autres où le Canada a manqué à son obligation d'obtenir le consentement des Innu que je représente, quant à savoir s'ils acceptent ou non de voir ainsi leur territoire passer aux mains d'étrangers.

Peu importe la façon d'aborder la situation, sénateurs, votre gouvernement aura des comptes à rendre devant l'opinion internationale au lendemain d'une sécession éventuelle de la province de Québec.

The international community will want to know what the fate and role of the First Peoples of this territory will be during negotiations if Quebec decides to secede.

In fairness, and with all due respect for this institution, if Bill C-20 is amended to enable non-elected members of the Senate to decide the fate of a country through their constitutional power, why would it not be possible for aboriginal people living in Quebec to freely determine their political status, in keeping with their inherent and recognized rights under the constitution of Canada and international law? Members of the Senate, on these fundamental issues, there can be no discriminatory policies or preferential treatment.

The Chair: Before giving the floor to my colleagues, I would like a clarification. When you say that the Innu occupy some 100,000 square kilometres of territory covered by the James Bay Agreement, can you tell us where your territory is located?

Mr. McKenzie: We share a territory with the James Bay Cree. There are territories that overlap. We occupy the eastern watershed of Lake Caniapiscau and the Crees the western watershed.

Of course, just so that you understand our situation clearly, we were not signatories to the James Bay Agreement with the Crees and Inuit of Northern Quebec. In spite of that fact, the law implementing the James Bay Agreement had the effect of extinguishing our Aboriginal rights. It is very important to understand the basic issue here. In my opinion, the common thread in all the representations made by aboriginal leaders is the need for consent.

[English]

Consent is required if we want to effect any of our aboriginal rights or title to the land, to our traditional territory. There is a common thread.

In our brief we gave two examples of how Canada has failed the Innu people — examples of how Canada has failed to fully respect its fiduciary duty to our people in our community. We believe that, with Bill C-20, we must not repeat the mistakes of the past.

You have, in your hands, the powers and the abilities, the legal and constitutional power, to hear and understand the message of the aboriginal peoples, the indigenous peoples of this country, which is that consent is required regarding our aboriginal right and title. We are peoples. For that reason, we have the right to decide our political future and to make decisions about our natural resources and our territory.

Senator Beaudoin: My first question is to Dr. Moses. If I understood correctly what you said, under section 91.24 there is obviously a fiduciary obligation of the Government of Canada and the governmental authority of Canada to protect aboriginal rights. Do I understand that, in that, the Senate is included in the role of a fiduciary?

La communauté internationale voudra connaître le sort et le rôle qui seront réservés aux premiers peuples de ce territoire pendant une négociation entourant une sécession éventuelle de la province du Québec.

En toute justice, et ce avec le plus grand respect que je dois à cette institution, si dans un projet de loi C-20 révisé, des membres non élus du Sénat peuvent décider du sort d'un pays grâce à leur pouvoir constitutionnel, pourquoi ne serait-il pas possible pour les peuples autochtones vivant dans la province de Québec de déterminer librement leur statut politique, grâce à leurs droits inhérents et reconnus dans la Constitution du Canada et par le droit international? Membres du Sénat, sur ces questions fondamentales, il ne peut y avoir de politiques discriminatoires ni de règles de deux poids deux mesures.

La présidente: Avant de passer la parole à mes collègues, j'aurais une question de précision. Quand vous dites que les Innu occupent quelque cent mille kilomètres carrés du territoire visé par la Convention de la baie James, pouvez-vous nous dire où se trouve votre territoire?

M. Mc Kenzie: Nous partageons un territoire qui est commun avec les Cris de la baie James. Il y a des territoires qui se chevauchent. Nous occupons l'est du bassin du lac Caniapiscau et les Cris occupent le bassin ouest.

Évidemment, pour que vous compreniez bien notre situation, nous n'avons pas été signataires de la convention de la baie James avec les Cris et les Inuits du Nord du Québec. Malgré cela, la loi de mise en œuvre de la Convention de la baie James a eu pour effet d'éteindre nos droits ancestraux. C'est très important de comprendre l'enjeu fondamental ici. À mon avis, le fil commun à l'ensemble des représentations faites par les leaders autochtones, c'est le consentement.

[Traduction]

Il est nécessaire d'obtenir notre consentement si l'on veut changer quoi que ce soit à nos droits ancestraux ou à nos droits issus de traités ainsi qu'aux droits touchant nos terres traditionnelles. C'est une conviction que nous partageons tous.

Dans notre mémoire, nous donnons deux exemples de la façon dont le Canada n'a pas respecté ses obligations fiduciaires à l'égard du peuple innu. Nous sommes d'avis que le gouvernement ne peut pas répéter les erreurs du passé avec le projet de loi C-20.

Vous avez les pouvoirs et les capacités juridiques et constitutionnels de tenir compte du message que vous adressent les peuples autochtones de ce pays, c'est-à-dire qu'il faut notre consentement pour modifier les droits et les titres autochtones. Nous sommes des peuples. Voilà pourquoi nous avons le droit de décider de notre avenir politique et de prendre les décisions quant à l'exploitation de nos ressources naturelles et de notre territoire.

Le sénateur Beaudoin: Ma première question s'adresse à M. Moses. Si je vous ai bien compris, vous faites valoir que le gouvernement du Canada a l'obligation fiduciaire de protéger les droits ancestraux en vertu de l'article 91.24 de la Constitution. Dois-je comprendre que vous pensez que le Sénat a également des obligations fiduciaires à l'égard des autochtones?

Mr. Moses: Yes, you are absolutely right. Our position is that the Senate is a part of the governmental structure in Canada, and that it has extended responsibility of a fiduciary nature towards the people of Canada, and particularly the aboriginal peoples of Canada.

[Translation]

Senator Beaudoin: You talked about an equal right for the Senate and the House of Commons, from a legislative standpoint, concerning the protection of Aboriginal rights. Is that correct?

Mr. McKenzie: I share the legal opinion expressed by the Grand Council of the Cree concerning the scope of the fiduciary duty both of the House of Commons and the Senate as institutions of the Crown. You know as I do that the relations between the native peoples and the Crown are based on fiduciary relations. There can be no dishonest dealing with native peoples. You have a fundamental role which is a constitutional responsibility concerning our fate.

What we are saying is that if the non-elected members of the Senate can decide the fate of a country based on their constitutional power — the Senate does have constitutional powers and privileges — then why can the native peoples not decide their fate and their political future? Why should we be like cattle transferred from one jurisdiction to another? We are not actors in the Canadian Confederation. We must be actors in the elaboration of any constitutional change.

Senator Beaudoin: You certainly are political actors.

Mr. McKenzie: “Political actors” implies decision-making. In my opinion, that goes beyond consultation.

Senator Beaudoin: If I understand, you are blaming the Senate for not having played that role in 1977. Is that it?

Mr. McKenzie: Exactly. The Cree representatives were in New York at the Human Rights Committee during the examination of Canada’s report concerning its commitments with respect to the international pact on civil and political rights. So Canada is accountable on the world stage. The Minister Hedy Fry was present last April. She was asked how she intended to implement the native peoples’ right to self-determination.

You have a unique opportunity, today, to give some meaning to the native peoples’ right to self-determination so that it becomes significant for native peoples.

You have that power in your hands, you have the authority and jurisdiction. The example we have as the Innu of Canada is one of a total failure, of blatant disregard for Canada’s constitutional responsibility towards the people we represent, the Innu. There was a unilateral extinguishment of the rights of native peoples in 1977. We did not sign the James Bay Agreement. Despite that, an act of Parliament was passed by the House of Commons and the Senate also after the Standing Committee on Indian Affairs heard our elders, 25 years ago, and after discussing things with the Prime Minister of the day, Mr. Pierre Elliott Trudeau. Legend has

M. Moses: Absolument. Nous soutenons que le Sénat constituant une partie de la structure gouvernementale canadienne, il a des obligations fiduciaires à l’égard des Canadiens, et en particulier des peuples autochtones.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé d’un droit égal pour le Sénat et la Chambre des communes, sur le plan législatif, pour la protection des droits des autochtones. Est-ce bien cela?

M. McKenzie: Je partage l’opinion légale exprimée par le Grand Conseil des Cris quant à la portée de l’obligation de fiduciaire, autant de la Chambre des communes que du Sénat en tant qu’institutions de la Couronne. Vous savez comme moi que les relations entre les peuples autochtones et la Couronne sont fondées sur des relations de fiduciaire. Il ne peut y avoir de manœuvres malhonnêtes réservées aux peuples autochtones. Vous avez un rôle fondamental qui se trouve à être une responsabilité constitutionnelle par rapport au sort que nous avons.

Ce qu’on dit, c’est que si des membres non élus du Sénat peuvent décider du sort d’un pays fondé sur leur pouvoir constitutionnel, — le Sénat dispose de pouvoirs et de privilèges constitutionnels — alors pourquoi des peuples autochtones ne peuvent-ils pas décider de leur sort et de leur avenir politique? Pourquoi devrions-nous être comme du bétail qui est transféré d’une juridiction à une autre? Nous ne sommes pas des acteurs de la Confédération canadienne. Nous devons être des acteurs dans l’élaboration de tout changement constitutionnel.

Le sénateur Beaudoin: C’est sûr que vous êtes des acteurs politiques.

M. Mc Kenzie: «Acteurs politiques» implique de la décision. À mon avis, cela va au-delà de la consultation.

Le sénateur Beaudoin: Si j’ai bien compris, vous reprochez au Sénat, en 1977, de ne pas avoir joué ce rôle. Est-ce bien cela?

M. Mc Kenzie: Exactement. Les représentants des Cris étaient à New York au comité des droits de l’homme lors de l’étude du rapport du Canada quant à ses engagements face au pacte international des droits civils et politiques. Donc, le Canada doit rendre des comptes sur le plan international. Madame le ministre Hedy Fry était présente en avril dernier. On lui a demandé comment elle avait l’intention de mettre en œuvre le droit à l’autodétermination des peuples autochtones.

Vous avez une occasion unique, aujourd’hui, de faire en sorte que ce droit à l’autodétermination des peuples autochtones ait un vrai sens et qu’il soit significatif pour les peuples autochtones.

Vous avez cela entre vos mains, vous en avez l’autorité et la juridiction. L’exemple que nous avons en tant qu’Innu du Canada en est un du manquement total, du mépris flagrant de la responsabilité constitutionnelle du Canada à l’égard du peuple de nous représentons, les Innu. Il y a eu extinction unilatérale des droits des peuples autochtones en 1977. Nous n’avons pas été signataires de la Convention de la baie James. Malgré cela, une loi du Parlement a été adoptée par la Chambre des communes, et aussi le Sénat, après avoir entendu nos aînés devant le comité permanent des Affaires indiennes, il y a 25 ans, et après avoir

it that we met him on the steps of the Parliament Building, outside, where he told us everything was fine: "No problem, we are taking care of you." What that amounted to for us, was the extinguishment of our rights over the territory without the consent of the Innu. We do not want this kind of experience to be repeated.

We have another example concerning the participation of the Government of Canada in the creation of a regional Inuit government that is just above us, some ten minutes from where we come. There are no Inuit on that territory. They are Innu. The people there are Indian. Canada and Quebec are going to set up a regional government that respects Quebec's jurisdiction and the integrity of Quebec's territory as well as the Quebec government's principle of receptivity over this territory and that is being done without our consent. We have two concrete examples where Canada failed in its duty. We are asking you not to avoid fulfilling your responsibilities concerning our future as a native people.

[English]

Senator Beaudoin: Chief Fontaine, when you refer to the applicable formula of amendment, are you referring to the unanimity clause, section 41? In other words, if I follow your reasoning, it is so important that, if ever the Constitution were amended after successful negotiation, the only formula of amendment that would be applicable is the one enshrined in section 41, that is, unanimity.

Mr. Fontaine: That is correct, senator.

Senator Hervieux-Payette: Although I did not follow the day-to-day discussion on this bill in the House of Commons, I have not seen that the provinces have collectively asked to be included in the process outlined in this bill in the way that you have. You say that you want to be treated as a partner. I want clarification on the constitutional discussion that might follow a clear question and a clear answer.

The Senate and the First Nations seem to be in the same position as far as their role in determining the clarity of the question is concerned. We will be consulted, but the last word will belong to the House of Commons. If the bill were amended to give you full participation, like the House of Commons, we would be justified in asking for that for the Senate.

I want to know if I have correctly understood your view on Bill C-20 versus future constitutional amendments regarding legislation other than Bill C-20.

Mr. Moses: We are talking about the role of aboriginal peoples as political actors. Regardless of how we look at it, we do not see ourselves as political actors in the clarity bill. We consider the bill to be deficient to the extent that it does not address all the principles upon which the Supreme Court of Canada pronounced in the reference case. It makes reference to political actors, but it does not say that the political actors are limited to the House of

discuté avec le premier ministre de l'époque, M. Pierre Elliott Trudeau. La légende nous dit qu'on l'a rencontré aux marches du Parlement, à l'extérieur, où il nous a dit que tout allait bien: «Il n'y a pas de problème on s'occupe de vous». Cela voulait dire pour nous l'extinction de nos droits sur le territoire sans le consentement des Innu. Nous ne voulons pas que ce genre d'expérience se répète.

Nous avons un autre exemple quant à la participation du gouvernement du Canada à la création d'un gouvernement régional Inuit, qui est juste au dessus de nous à quelques dizaines de minutes de l'endroit d'où nous venons. Il n'y a pas d'Inuits sur ce territoire. Ce sont des Innu. Ce sont des Indiens qui sont là. Le Canada et le Québec vont créer un gouvernement régional dans le respect des compétences du Québec et de l'intégrité du territoire du Québec, ainsi que dans le respect du principe de réceptivité du gouvernement du Québec sur ce territoire, et cela, sans notre consentement. Nous avons deux exemples concrets où le Canada a manqué. Nous vous demandons de ne manquer à l'obligation de vos responsabilités à l'égard de notre futur en tant que peuple autochtone.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Chef Fontaine, lorsque vous faites allusion au mode de révision, faites-vous allusion à l'article 41 qui prévoit la règle de l'unanimité? Autrement dit, si je vous ai bien compris, si la Constitution était modifiée à l'issue d'une négociation, le seul mode de révision qui pourrait s'appliquer serait celui de l'unanimité qui est prévu à l'article 41.

M. Fontaine: C'est juste, sénateur.

Le sénateur Hervieux-Payette: Bien que je n'aie pas suivi tous les jours le débat qui a eu lieu à la Chambre des communes sur ce projet de loi, je sais que les provinces n'ont pas demandé collectivement à faire partie du processus prévu dans le projet de loi comme vous l'avez fait. Vous dites vouloir être traité comme un partenaire. J'aimerais des précisions sur les discussions constitutionnelles qui pourraient découler d'une question claire et d'une réponse claire.

Le Sénat et les Premières nations semblent être dans la même position pour ce qui est du rôle qui leur est confié dans le jugement porté sur la clarté de la question. Nous serons consultés, mais c'est la Chambre des communes qui aura le dernier mot. Si le projet de loi était amendé de façon à vous accorder un droit de participation pleine et entière aux négociations, c'est-à-dire le même droit que la Chambre des communes, le Sénat pourrait réclamer la même chose.

J'aimerais savoir si j'ai bien compris votre position sur le projet de loi C-20 par rapport à celle que vous avancez au sujet de toute autre modification constitutionnelle.

M. Moses: Nous discutons du rôle des peuples autochtones comme acteurs politiques. Le projet de loi sur la clarté ne nous considère pas comme des acteurs politiques quoi qu'on en dise. Nous reprochons au projet de loi de ne pas tenir compte de tous les principes dont a traité la Cour suprême du Canada dans le renvoi. La Cour suprême parle dans ce renvoi d'acteurs politiques, mais ne dit pas que ces acteurs politiques se limitent à la Chambre

Commons in the Parliament of Canada or to the Government of Quebec and the National Assembly. It is not restricted to that. It makes reference to political actors in the broadest sense.

In the bill we see the exclusion of the aboriginal peoples as political actors when it is so fundamental that, in a secession process, the basic human rights of the aboriginal peoples could be violated.

Senator Hervieux-Payette: Like the provinces and the Senate, you find the consultation process to be insufficient. What would be the mechanism for that kind of inclusion in the bill? It says in the bill that the provinces, the aboriginal peoples, and the Senate must be consulted. Perhaps you have consulted the provinces. That is why I am asking the question. Why do they not form a common front and ask to be part of the process? Why do they not appear before our committee and claim the same right?

Mr. Moses: I can only answer questions pertaining to aboriginal peoples. We go beyond just the sense of consultation. Consultation can be construed as just a telephone call or the submission of a document. We are talking about active and real participation in the process: being at the negotiating table, being able to defend our rights, and being able to speak out on the situation of aboriginal peoples.

Senator Hervieux-Payette: To give you an example, when we negotiated NAFTA the provinces were not necessarily sitting at the table, but they were part of the consultative process because some of the subject matter was of provincial concern. At the end of the day, those who finalized the North American Free Trade Agreement were the representatives of the government. Is this not a similar position?

Mr. Moses: I appreciate the analogy, but we are talking here about the fundamental rights of aboriginal peoples. On a matter of such paramountcy and importance we need to be direct participants. We need to be there to speak out in defence of our rights. We cannot put all our trust and confidence in the government to do so.

Senator Hervieux-Payette: There should be an efficient way, within the regulatory framework of the bill, of specifying how, when, and to what extent you would be consulted. It should be done efficiently. We cannot consult for six months, say, four months after the referendum has taken place. We have to find a mechanism by which, if a province puts a question on the table, we will have an answer within a certain time frame.

[Translation]

Mr. McKenzie: Before giving the floor to Chief Fontaine, I would like to answer your question. There is a difference between the provinces. The provinces have a certain number of powers already guaranteed in the Constitution. The provinces are riding around in automobiles compared to us. We are still riding around in ox-drawn carts and we are trying to advance to make sure that we can have some control over political decisions. I am not worried for the provinces, they will know what to do if secession

des communes du Parlement du Canada ou au gouvernement et à l'Assemblée nationale du Québec. La Cour suprême parle d'acteurs politiques au sens large.

À notre sens, le projet de loi ne reconnaît pas aux autochtones le rôle d'acteurs politiques malgré le fait qu'on pourrait porter atteinte à nos droits fondamentaux en cas de sécession.

Le sénateur Hervieux-Payette: Comme les provinces et le Sénat, vous estimez que le processus de consultation est insuffisant. Quel devrait être le processus prévu à cet égard dans le projet de loi? Il est dit dans le projet de loi que les provinces, les peuples autochtones et le Sénat doivent être consultés. Vous avez peut-être consulté les provinces. Voilà pourquoi je pose la question. Pourquoi les provinces ne font-elles pas front commun et ne demandent-elles pas à faire partie du processus? Pourquoi ne comparaissent-elles pas devant notre comité et pourquoi ne réclament-elles pas le même droit que vous?

M. Moses: Je ne peux que parler au nom des peuples autochtones. Il ne suffit pas que nous soyons simplement consultés. La consultation peut prendre la simple forme d'un appel téléphonique ou du dépôt d'un document. Nous parlons ici de participation active et réelle au processus. Nous voulons être à la table de négociation pour pouvoir défendre nos droits et pour pouvoir parler au nom des autochtones.

Le sénateur Hervieux-Payette: Prenons l'exemple des négociations qui ont mené à l'ALENA. Les provinces n'étaient pas à la table de négociation, mais elles ont été consultées sur les questions de compétence provinciale. En bout de ligne, ce sont cependant les représentants du gouvernement qui ont signé l'Accord de libre-échange nord-américain. Ne s'agit-il pas d'une situation semblable?

M. Moses: Je comprends la comparaison que vous faites, mais il s'agit ici des droits fondamentaux des peuples autochtones. Nous devons participer directement aux discussions étant donné l'importance de cette question. Nous devons y participer pour défendre nos droits. Nous ne pouvons pas nous en remettre complètement au gouvernement à cet égard.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il conviendrait de préciser dans le cadre réglementaire du projet de loi comment vous serez consultés, quand vous le serez et la mesure dans laquelle vous le serez. On devrait le faire de façon efficace. À titre d'exemple, nous ne pouvons pas vous consulter pendant six mois, quatre mois, après la tenue du référendum. Nous devons trouver un mécanisme qui fera en sorte que nous obtenions une réponse dans un délai précis si une province tient un référendum sur une sécession.

[Français]

M. MaKenzie: Avant de donner la parole au chef Fontaine, j'aimerais répondre à votre question. Il y a une différence entre les provinces. Les provinces ont un certain nombre de pouvoirs qui sont déjà garantis dans la Constitution. Les provinces sont en voiture par rapport à nous. Nous sommes encore dans des charrettes et nous essayons d'avancer afin de nous assurer que nous puissions avoir un certain contrôle sur la décision politique. Je ne m'inquiète pas pour les provinces, elles vont savoir

happens. On the other hand, our concern is to ensure that in the Act, there is really an expression to the effect that Canada and the Senate are acting in accordance with international law and constitutional law and that the representatives are political actors who have a voice in their political future. That is the angle it should be looked at rather than a regulatory framework. I think that the proper amendments have to be moved by the proper council and the assembly.

Senator Hervieux-Payette: I hope that there is at least a similar mechanism you could give us on how you would like to be consulted. There are ways of consulting, like during a general election; rules are established to know whether the formula is compatible or not with the legislation.

During a referendum, there is some ambiguity when we talk about the native people: there is the Assembly of First Nations, the Cree and the Innu. Are the Cree and Innu automatically part of the Assembly of First Nations?

[English]

Mr. Fontaine: I will answer one part of the question, senator, if you do not mind.

The Assembly of First Nations is recognized as the political representative for 633 First Nations in Canada. It is a chiefs' organization. So when we speak, we speak according to the mandate that is provided us by the chiefs of Canada.

Senator Hervieux-Payette: Through the federation.

Mr. Fontaine: That is right. It is a chiefs' organization. Dr. Ted Moses is Grand Chief for the Crees in Quebec.

Mr. Moses: We are democratically elected by the people.

Mr. Fontaine: Each of us speaks in his own right. Unfortunately, we are as confused as you are, sometimes, about who speaks for Canada. We try to make some sense of that as best we can.

In terms of regulatory framework and a mechanism, there are three important considerations as far as we are concerned.

The first is that we have a treaty relationship with Canada. We define the relationship between Canada and the First Peoples very clearly.

Senator Hervieux-Payette: That is our own NAFTA.

Mr. Fontaine: That is right. In fact, it defines the relationship better than we have seen or heard from different quarters. We should never minimize the importance of our treaties and the treaty relationship.

The second is that international law speaks very clearly about the rights and interests of the first peoples, and that Canada cannot ignore the interests of its first peoples.

comment se présenter en cas de sécession. Par contre, notre préoccupation c'est de nous assurer que dans la loi, il y ait vraiment une expression que le Canada et le Sénat agissent conformément au droit international, au droit constitutionnel, et que les représentants soient des acteurs politiques ayant voix sur leur avenir politique. C'est sous cet angle là qu'il faut l'étudier plutôt que sous un cadre réglementaire. Je pense qu'il s'agit que de bons amendements soient proposés par le bon conseil et par l'assemblée.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je fais le vœu au moins qu'il y ait un mécanisme semblable que vous puissiez nous donner sur la façon dont vous aimeriez être consultés. Il existe des modalités de consultation, tout comme lors d'une élection; des règles sont établies pour savoir si cette formule est compatible ou non avec la loi.

Lors d'un référendum il y a parfois des ambiguïtés quand on parle du peuple autochtone: il y a l'Assemblée des Premières nations, les Cris et les Innu. Est-ce que les Cris et les Innus font automatiquement partie de l'Assemblée des Premières nations?

[Traduction]

M. Fontaine: Si vous me le permettez, sénateur, je répondrai à une partie de la question.

L'Assemblée des premières nations est reconnue comme le représentant politique des 633 Premières nations au Canada. C'est une organisation regroupant des chefs autochtones. Lorsque nous présentons une position, nous le faisons conformément au mandat qui nous a été accordé par les chefs autochtones canadiens.

Le sénateur Hervieux-Payette: Par l'entremise de la fédération.

M. Fontaine: C'est juste. Il s'agit d'une organisation regroupant des chefs autochtones. M. Tel Moses est le grand chef des Cris du Québec.

M. Moses: Nous sommes démocratiquement élus par la population.

M. Fontaine: Chacun d'entre nous parle en sa qualité de chef. Malheureusement, nous ne savons pas plus que vous parfois qui parle au nom du Canada. Nous essayons de nous y retrouver du mieux que nous pouvons le faire.

Pour ce qui est du cadre réglementaire et du mécanisme qui devrait être prévu, trois importants points doivent être pris en compte.

Premièrement, nous avons conclu des traités avec le Canada. Ces traités définissent clairement quelle est la relation entre le Canada et les Premières nations.

Le sénateur Hervieux-Payette: C'est votre propre ALENA.

M. Fontaine: C'est juste. En fait, ces traités définissent beaucoup plus clairement la relation que certains le croient. Nous ne devons jamais sous-estimer l'importance de nos traités et de la relation qui en découle.

Deuxièmement, le droit international précise clairement les droits et les intérêts des peuples indigènes et le Canada ne peut pas faire fi des intérêts de ses peuples indigènes.

The third consideration is that, as to the Constitution and amendments to the Constitution, the process is very clear. Section 35.1 speaks to that matter. We have no doubt that Canada will respect that. We will be part of the process at every stage of the way.

Senator Chalifoux: I would like to thank you all very much for your presentations and your insightful opinions on the issues relating to this bill.

I should like to clarify one further matter. I am not a lawyer. I am an aboriginal woman. I am an elder. I was appointed an elder in the Metis nation many years ago. The Prime Minister chose to appoint me to this place. One of my major roles in the Senate is the same as that required of me as an elder in the Métis nation. My mandate is to speak for and look after the concerns of my region, my people, and the people who do not have a voice. In my Métis nation, the role of the elder also has to take into consideration the rule of natural justice.

When I consider this bill, I see two things. First, it is meant to ensure that a clear question is asked, because the questions that were asked before were very unclear and very confusing. In my opinion, the people in the northern part of Quebec did not have a say in any of it.

The other aspect of this bill is that there must be a clear majority, and that has to be decided upon. Those are the only two issues I see being dealt with in this bill.

On my first examination of the bill I was somewhat upset because I saw that the Senate would play only a consultative role. Thanks to Chief Fontaine and those of you who appeared before the committee of the other place, some amendments were made to ensure that the aboriginal people were included. In subclause 1(5) of the bill we see the following words:

...any formal statements or resolutions by the government or legislative assembly of any province or territory of Canada, any formal statements or resolutions by the Senate, any formal statements or resolutions by the representatives of the Aboriginal peoples of Canada, especially those in the province whose government is proposing the referendum on secession, and any other views it considers to be relevant.

After your appearance before the house committee, as I understand it, Mr. Fontaine, you worked with Bill Blakey to get that amendment. Would that not satisfy or, at least, help to assist you? You have been put in the same role as the Senate has, that is, you have a consultation portfolio. That subsection states:

...any formal statements or resolutions by the Senate, any formal statements or resolutions by the representatives of the Aboriginal peoples of Canada...

You are in the same position as the Senate.

Will that assist you if further amendments cannot be put forward?

Mr. Fontaine: Let me make one point very clear. I may not have responded to that in the questions raised by the previous intervenors.

Troisièmement, le processus prévu dans la Constitution et pour les modifications constitutionnelles est très clair aux termes de l'article 35.1. Nous sommes convaincus que le Canada respectera ses obligations aux termes de cet article. Nous participerons au processus à toutes les étapes.

Le sénateur Chalifoux: J'aimerais vous remercier tous de nous avoir présenté vos vues sur le projet de loi.

Je voudrais préciser une autre chose. Je ne suis pas avocate. Je suis une femme autochtone. Je suis une ancienne. J'ai été nommée ancienne de la nation métisse il y a bien des années. Le premier ministre m'a nommée à ce poste. L'un des principaux rôles que je joue au Sénat est le même que celui qu'on attend de moi dans la nation métisse. Je dois défendre les intérêts de ma région, de mon peuple et de ceux qui n'ont pas voix au chapitre. Dans ma nation métisse, le rôle de l'ancien doit également tenir compte des principes de la justice naturelle.

Quand j'examine ce projet de loi, je vois deux choses. Premièrement, il vise à faire en sorte qu'une question claire soit posée, car les questions qui ont été posées avant manquaient totalement de clarté et suscitaient la confusion. Selon moi, les gens du nord du Québec n'ont pas eu leur mot à dire.

D'autre part, ce projet de loi prévoit qu'il faut que la majorité soit claire et c'est une chose qui devra être déterminée. Ce sont les deux seules questions que règle ce projet de loi, selon moi.

De prime abord, ce projet de loi m'a quelque peu déçu, car j'ai vu que le Sénat ne jouerait qu'un rôle consultatif. Grâce au chef Fontaine et à ceux d'entre vous qui ont comparu devant le comité de l'autre endroit, certaines modifications ont été apportées pour inclure les autochtones. Au paragraphe 1(5) du projet de loi, nous pouvons lire ce qui suit:

[...] des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada, en particulier ceux de cette province, et de tout autre avis qu'elle estime pertinent.

Si j'ai bien compris, monsieur Fontaine, à la suite de votre comparution devant le comité de la Chambre, vous avez travaillé avec Bill Blaikie pour obtenir cet amendement. Cela ne vous satisfait-il pas ou du moins cela ne va-t-il pas vous aider? On vous a confié le même rôle qu'au Sénat, c'est-à-dire un rôle consultatif. Il est dit dans ce paragraphe:

[...] des résolutions ou déclarations officielles du Sénat, des résolutions ou déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada [...]

Votre rôle est le même que celui du Sénat.

Cela va-t-il vous aider s'il n'est pas possible d'apporter d'autres amendements?

M. Fontaine: Je voudrais dire très clairement ceci. Je n'ai peut-être pas abordé la question en répondant aux autres sénateurs.

Consultation is of critical importance. The First Nations have to be engaged in all the decisions the governments of the land makes that affect all Canadians, including the first peoples. It is not enough to say, "We will consult with you." That is clear on the part of all. We need to be engaged in the decision-making processes.

We have examples where the two levels of government have been discussing a range of issues which impact on the interests of all peoples, including ourselves. We may be talking about the social union or the children's agenda or the discussions now ongoing between provincial and federal health ministers. Those are areas of critical importance to us. They affect us. There needs to be a way of ensuring that the interests of the first peoples are given due consideration. In fact, we should be at the table.

When we talk about the interests of Canada, that includes all her peoples. Here I am referencing our rights.

It is important that the Senate, as a legitimate institution of Parliament, speaks out on issues beyond the one we are talking about here today. Your voice must be very clearly heard, for example, on poverty, which is one of the biggest challenges that we face as a country. We must eradicate mass poverty from our communities. We see many manifestations of that poverty. We can talk about housing crises and health crises. The real crisis behind those is the grinding poverty endured by our first peoples. The list goes on.

It is incumbent upon the Senate to speak out on poverty because it speaks about Canada's future. If we cannot deal with this issue, we cannot deal with the other issues. Poverty is about Canada's future in a very real sense. The United Nations, for the fifth year in a row, has deemed Canada as the number one country in the world using the human development index, but if you isolate the conditions of aboriginal people, we rank 63. That is the real issue here and, when we talk about Canada's future, that is Canada's future. We need to deal with poverty urgently and as quickly as we can. That is a long answer to a very short question.

Mr. Moses: We are hearing comments on consultation and participation. Earlier, I expressed appreciation for the House of Commons' offer to consult aboriginal peoples in the future on what is a clear question and what is a clear majority. That is one aspect but, here, what is failing in the legislation and what we are proposing in the amendments, is the critical issue of aboriginal participation in future secession negotiations. Participation must be addressed. It is fine to be consulted, but then there has to be an obligation in the legislation to invite aboriginal peoples, particularly in the province in which secession is being proposed, to become full, equal and direct participants in those negotiations.

There are many bases on which we can draw. The aboriginal peoples claim the right to participate in any future secession negotiation along with the federal and provincial political actors,

La consultation revêt une importance cruciale. Les Premières nations doivent participer à toutes les décisions gouvernementales qui ont des répercussions sur tous les Canadiens, y compris les peuples autochtones. Il ne suffit pas de dire qu'on va nous consulter. C'est déjà évident. Nous devons participer au processus décisionnel.

Il y a toutes sortes d'exemples où les deux niveaux de gouvernement ont examiné diverses questions ayant des répercussions sur tous les Canadiens, y compris nous-mêmes. Il suffit de prendre l'union sociale, les programmes relatifs aux enfants ou les discussions qui se déroulent actuellement entre les ministres de la Santé provinciaux et fédéral. Ce sont des domaines d'une importance cruciale pour nous. Ces questions nous touchent de près. Il faut faire en sorte que l'on tienne compte des intérêts des Premières nations. En fait, nous devrions être présents à la table de négociation.

Lorsque nous parlons des intérêts du Canada, cela comprend tous ses peuples. Je veux parler de nos droits.

Il est important que le Sénat, en tant qu'institution légitime du Parlement, exprime son opinion sur des questions au-delà de celles dont nous parlons ici aujourd'hui. Vous devez vous faire clairement entendre par exemple en ce qui concerne la pauvreté, l'un des plus gros défis que le pays ait à relever. Nous devons éliminer la pauvreté qui règne dans nos collectivités. Nous en voyons de nombreuses manifestations. Nous pouvons parler de la crise du logement et des problèmes de santé. La véritable crise est la pauvreté accablante que connaissent les Premières nations. Je pourrais citer toute une liste.

Le Sénat a l'obligation de se prononcer au sujet de la pauvreté, car c'est l'avenir du Canada qui en dépend. Si nous ne pouvons pas résoudre ce problème, nous ne pourrions pas régler les autres. La pauvreté déterminera l'avenir du Canada de façon très concrète. Pour la cinquième année de suite, les Nations Unies ont classé le Canada en première place selon l'indice du développement humain, mais pour ce qui est de la situation des peuples autochtones, nous sommes au 63^e rang. C'est là que se situe véritablement le problème et lorsque nous parlons de l'avenir du Canada, c'est l'avenir du Canada qui en dépend. Il faut s'attaquer de toute urgence au problème de la pauvreté. C'est une longue réponse pour une très brève question.

M. Moses: Nous entendons parler de consultation et de participation. Tout à l'heure, je me suis réjoui de ce que la Chambre des communes a offert de consulter les autochtones à l'avenir sur ce qui constitue une question claire et une majorité claire. Mais une lacune de ce projet de loi que nous proposons de combler au moyen d'amendements concerne la question cruciale de la participation autochtone à de futures négociations sur la sécession. Il faut régler cette question de la participation. C'est très bien d'être consulté, mais il faut que la loi oblige les parties à inviter les peuples autochtones, surtout ceux de la province où l'on propose une sécession, à participer pleinement et directement à ces négociations.

Nous avons de nombreux arguments que nous pouvons invoquer. Les peuples autochtones revendiquent le droit de participer aux négociations futures sur la sécession, avec les

as stated by the Supreme Court of Canada. We are a constitutional entity with a right to participate. We are distinct peoples with the right of self-determination. We signed treaties with the Government of Canada and, in this case, with the Government of Quebec.

Any alteration or modification to those treaties requires the consent of the Cree people. As an example, there are 13 amendments by way of complimentary agreements to the James Bay and Northern Quebec Agreement involving the Cree and the Inuit of northern Quebec. That clearly justifies that Cree consent is required to amend any treaties.

I can give other examples, but I will not belabour the point. We are saying that there is an element of participation in future secession negotiations which is not provided here. Our proposed amendments are directed to that issue.

Senator Chalifoux: Subclause 3(2) of the bill states:

No Minister of the Crown shall propose a constitutional amendment to effect the secession of a province from Canada unless the Government of Canada has addressed, in its negotiations, the terms of secession that are relevant in the circumstances, including the division of assets and liabilities, any changes to the borders of the province, the rights, interests and territorial claims of the Aboriginal peoples of Canada, and the protection of minority rights.

What is your response to that? Does that help to address some of your concerns?

Mr. Fontaine: Regarding the three clauses, we, of course, are very concerned with the exclusion in the original draft legislation. As you can well appreciate — and I know I am preaching to the converted here — this issue affects the interests and rights of all.

We approached the government and other interested parties about making what we considered to be the appropriate amendments to those clauses. Given our understanding of Section 35.1, that any constitutional process and any amendments to the Constitution must by law include the aboriginal peoples, we felt that we would not be excluded. Thus we needed to establish that we would be engaged as fully as other parties in terms of determining the question and its appropriateness and the issue of the majority.

I referred to that assurance in my presentation. I thought that we had advanced our position significantly in this regard.

Senator Kinsella: The Senate's constitutional and fiduciary responsibility to the aboriginal peoples was a terribly important reminder that the witnesses gave us this afternoon. Perhaps it is more important that we focus on that than focusing on the consultative role that is being proposed for the Senate.

It seems to me, Chief Fontaine, that everyone is on side regarding the clarity of the question. However, the real issue is that the negotiations which the court says are obligatory will affect

acteurs politiques fédéraux et provinciaux, comme la Cour suprême du Canada l'a déclaré. Nous sommes une entité constitutionnelle ayant le droit de participer. Nous sommes des peuples distincts ayant le droit à l'autodétermination. Nous avons signé des traités avec le gouvernement du Canada et, dans ce cas-ci, avec le gouvernement du Québec.

Toute modification de ces traités exige le consentement du peuple cri. À titre d'exemple, 13 modifications ont été apportées, au moyen d'ententes complémentaires, à la Convention de la baie James et du Nord québécois avec la participation des Cris et des Inuits du nord du Québec. Cela montre bien que le consentement des Cris est requis pour modifier un traité.

Je pourrais vous citer d'autres exemples, mais je ne m'étendrai pas sur ce sujet. Nous disons que notre participation à de futures négociations sur la sécession n'est pas prévue ici. Les amendements que nous proposons visent à y remédier.

Le sénateur Chalifoux: Le paragraphe 3(2) du projet de loi porte que:

Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le gouvernement du Canada n'ait traité, dans le cadre de négociations, des conditions de sécession applicables dans les circonstances, notamment la répartition de l'actif et du passif, toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités.

Que répondez-vous à cela? Cela répond-il à certaines de vos préoccupations?

M. Fontaine: Pour ce qui est des trois articles, bien entendu, nous nous préoccupons vivement de notre exclusion dans le texte initial. Comme vous pouvez le comprendre — et je sais que je n'ai pas besoin de vous en convaincre — ce sont les intérêts et les droits de tous les Canadiens qui sont en cause.

Nous avons demandé au gouvernement et aux autres parties intéressées d'apporter les amendements que nous jugions nécessaires à ces articles. Étant donné notre interprétation de l'article 35.1, à savoir que les peuples autochtones doivent participer à tout processus constitutionnel et à toute modification à la Constitution, nous estimions que nous ne devions pas être exclus. Il fallait préciser dans la loi que nous participerions, autant que les autres parties, à l'évaluation de la question et de la majorité.

J'ai mentionné dans mon exposé le fait que nous avons obtenu cette assurance. J'estime que nous avons réalisé d'importants progrès à cet égard.

Le sénateur Kinsella: Les témoins nous ont rappelé cet après-midi les responsabilités constitutionnelles et fiduciaires du Sénat vis-à-vis des peuples autochtones. Peut-être est-il plus important que nous mettions l'accent sur ces considérations plutôt que sur le rôle consultatif proposé par le Sénat.

Il me semble, chef Fontaine, que tout le monde est d'accord pour dire que la question doit être claire. Le problème qui se pose toutefois tient au fait que les négociations, dont la Cour a dit

the rights of the aboriginal peoples in the seceding province and, indeed, in other provinces, just they will affect the rights of the many other peoples of Canada.

I was somewhat surprised that the bill came out of the House of Commons without the amendment that you are proposing here today. It seems to me to deal with the meat of the issue. If you are not at the table, how can you ever protect the rights of your people?

I would like to turn your attention to paragraph 82 of the Supreme Court's advisory opinion where they drew our attention, as you have already mentioned, to section 35 of the Constitution Act, 1982. They also made reference to the *Sparrow* decision in which we had more development of the meaningfulness of that right.

What catches my attention is the wording in the last line where the court states:

The protection of these rights, so recently and arduously achieved, whether looked at in their own right or as part of the larger concern with minorities, reflects an important underlying constitutional value.

Honourable senators, that seems to me to be the value issue that challenges us as senators. The witnesses are telling us: "That constitutional value speaks to our need to be at the table to negotiate the rights of our people in this cataclysmic circumstance to which the bill ultimately speaks."

Chief, would you agree with me that there are many principles that the court has articulated which speak directly to the right of your people to be negotiating the rights of your people in the circumstances envisaged by this bill?

Mr. Moses: As we have tried to point out to members of this committee, we want to participate fully, directly and equally in future negotiations related to secession. You have made reference to certain paragraphs of the Supreme Court decision. I would point to paragraphs 104, 106 and 149 where the Supreme Court made clear that any future secession negotiations must be "principled." Therefore, our full and direct participation cannot be circumvented.

It is in this light that the amendments proposed by the Grand Council are consistent with aboriginal peoples' treaty, constitutional and human rights, including the right to self-determination. It was in this vein that we proposed the amendments to the clarity bill. These amendments would exclusively provide the aboriginal peoples of Canada, especially those in the province proposing to secede, to be participants in any future secession negotiations. The aboriginal peoples of Quebec have the right to represent our own special interests. We are the only aboriginal peoples threatened with forcible inclusion in any future independent Quebec. It is from that perspective that we propose the amendments.

qu'elles seraient obligatoires, influeraient sur les droits des peuples autochtones résidant dans la province qui voudrait se séparer et aussi ceux des autochtones vivant dans les autres provinces, tout comme elles influeraient sur les droits des nombreux autres peuples du Canada.

J'ai été quelque peu surpris que le projet de loi ait été adopté à la Chambre des communes sans l'amendement que vous proposez ici aujourd'hui. Il me semble que cet amendement va au cœur de la question. Si vous n'êtes pas à la table, comment pouvez-vous espérer protéger les droits des vôtres?

Je vous inviterais à vous reporter au paragraphe 82 de l'avis consultatif de la Cour suprême, où la Cour attire notre attention, comme vous l'avez déjà indiqué, sur l'article de la Loi constitutionnelle de 1982. Elle fait également mention de l'arrêt *Sparrow*, où l'importance de ce droit est développée de façon plus complète.

J'ai été particulièrement frappé par la dernière ligne du paragraphe, où la cour dit ceci:

La protection de ces droits, réalisée si récemment et si laborieusement, envisagée isolément ou dans le cadre du problème plus large des minorités, reflète l'importance de cette valeur constitutionnelle sous-jacente.

Honorables sénateurs, c'est cette question de la valeur constitutionnelle qui nous interpelle en tant que sénateurs. Les témoins nous disent: «Cette valeur constitutionnelle exige que nous soyons à la table pour négocier les droits des nôtres en cette circonstance cataclysmique qu'envisage le projet de loi.»

Seriez-vous d'accord avec moi, chef, pour dire qu'il y a beaucoup de principes que la Cour a énoncés qui sont directement liés au droit de votre peuple de négocier ces droits dans les circonstances envisagées par le projet de loi?

M. Moses: Comme nous avons essayé de le faire comprendre aux membres de votre comité, nous voulons participer pleinement, directement et sur un pied d'égalité aux éventuelles négociations relatives à la sécession. Vous avez fait mention de certains paragraphes de l'arrêt de la Cour suprême. J'attirerais votre attention sur les paragraphes 104, 106 et 149, où la Cour suprême indique clairement que les négociations relatives à une éventuelle sécession doivent être «conformes aux principes». Par conséquent, notre participation entière et directe est incontournable.

C'est dans cette optique que les amendements proposés par le Grand Conseil sont conformes aux droits de la personne ainsi qu'aux droits constitutionnels et issus de traités des peuples autochtones, y compris à leur droit à l'autodétermination. C'est dans cette optique que nous avons proposé les amendements qui, à notre avis, devraient être apportés au projet de loi sur la clarté. Ces amendements assureraient exclusivement aux peuples autochtones du Canada, spécialement aux peuples autochtones résidant dans la province qui souhaite se séparer, le droit de participer aux négociations sur une éventuelle sécession. Les peuples autochtones du Québec, ont le droit de représenter nos intérêts particuliers. Nous sommes les seuls peuples autochtones qui sont menacés d'être inclus de force dans un éventuel Québec indépendant. C'est dans cette optique que nous proposons nos amendements.

Mr. Fontaine: If our understanding regarding the constitutional requirements for the participation of aboriginal people in any matter regarding the Constitution is the same as yours, then we have made reference to section 35.1 that clearly requires a mandate. I refer you to our brief where it is stated:

Section 35.1, therefore, clearly requires and mandates First Nation participation in any and all matters which have impact on the constitutional presence and rights of First Nations in this land. In fact, the nation-to-nation treaties between our peoples for the sharing of jurisdiction in this land, our first presence in this land and our aboriginal title all converge in the same result.

We feel that there is no other way than to have the aboriginal peoples at the table.

Mr. McKenzie: I believe that you have raised two fundamental issues here. First, you talk about fiduciary duties and then you talk about the constitutional values of this country. I see around this table proud Canadians. I assume that you are proud to be part of this country and to be part of this government and this institution, the Senate of Canada. When I travel with my colleagues outside Canada to argue for our fundamental human rights as indigenous peoples, for instance at the United Nations or any other international forum dealing with indigenous peoples and human rights, I always see the Canadian delegation trying to convince the other states in the forum that they are treating well the indigenous peoples living in Canada. However, I think you have a unique opportunity here to help those Canadian delegations abroad understand how indigenous people can be political actors and partners in dealing with constitutional matters and fundamental human rights.

Denmark is at the forefront in dealing with indigenous peoples, as are Finland, Sweden and New Zealand. Those countries are trying to deal with their own indigenous peoples. You have an opportunity to respect that constitutional value that you value so much and which is made reference to in the secession reference case. Respect for aboriginal rights is part of one of the constitutional values of this country.

You mentioned the fiduciary duty and obligation of the Senate. I think the Senate has a fiduciary duty toward our people. You have made reference to the case law dealing with aboriginal peoples. In *Delgamuukw*, part of the fiduciary duty regarding whether the Crown respects or not the rights of indigenous peoples when dealing with territories, land and resources is that there must be consent. There must be the consent of the indigenous people of First Nations when dealing with development regarding the territories. Consent is part of the fiduciary duty of the Crown of which you are a part since you are representatives of the Crown.

M. Fontaine: En supposant que nous ayons la même compréhension de l'obligation constitutionnelle de prévoir la participation des autochtones dans toute cause relative à la Constitution, nous nous reportons à l'article 35.1 qui exige clairement que nous ayons un mandat. J'attire votre attention sur notre mémoire, où nous disons:

Ainsi, l'article 35.1 rend obligatoire et exige clairement la participation des Premières nations dans toute cause ayant des répercussions sur la présence constitutionnelle et les droits des Premières nations du pays. En fait, les traités convenus de nation à nation entre nos peuples pour le partage des pouvoirs dans ce pays, notre présence antérieure à celle de quiconque et notre titre autochtone convergent tous vers le même résultat.

Nous estimons qu'il est incontournable que les peuples autochtones soient à la table.

M. McKenzie: Je crois que vous soulevez ici deux questions fondamentales. Vous parlez premièrement des obligations fiduciaires, puis vous parlez des valeurs constitutionnelles de notre pays. Je vois autour de la table ici des Canadiens qui sont fiers de l'être. Je suppose que vous êtes fiers de faire partie de ce pays, de ce gouvernement et de cette institution qu'est le Sénat du Canada. Quand je me déplace à l'étranger avec mes collègues pour défendre nos droits humains fondamentaux en tant que peuples indigènes, aux Nations Unies, par exemple, ou à n'importe quelle autre tribune internationale où l'on s'intéresse aux peuples indigènes et aux droits de la personne, je constate invariablement que la délégation canadienne cherche à convaincre les autres États qui participent à la tribune qu'on traite bien les peuples indigènes vivant au Canada. Je crois toutefois que vous avez ici une occasion sans pareille d'aider les délégations canadiennes qui se rendent à l'étranger à comprendre que les peuples indigènes peuvent être des acteurs et des partenaires politiques quand il s'agit de questions constitutionnelles et de droits fondamentaux de la personne.

Le Danemark montre la voie dans ses rapports avec ses peuples indigènes, tout comme la Finlande, la Suède et la Nouvelle-Zélande. Ces pays essayent tous de traiter avec leurs peuples indigènes. Vous avez l'occasion de respecter la valeur constitutionnelle que vous prisez tellement et dont il est fait mention dans l'arrêt sur le renvoi relatif à la sécession. Le respect des droits autochtones fait partie intégrante des valeurs constitutionnelles de notre pays.

Vous avez parlé de l'obligation fiduciaire et de l'obligation du Sénat. Je crois que le Sénat a une obligation fiduciaire à l'égard de notre peuple. Vous avez fait allusion à la jurisprudence concernant les peuples autochtones. L'arrêt *Delgamuukw* précise que l'obligation fiduciaire de la Couronne, quand il s'agit de savoir si elle respecte les droits des peuples autochtones dans les accords concernant les territoires, les terres et les ressources, doit obtenir le consentement des peuples autochtones. Les peuples indigènes membres des Premières nations doivent donner leur consentement à toute activité de développement touchant leurs territoires. Le consentement fait partie intégrante de l'obligation fiduciaire de la Couronne dont vous faites partie, puisque vous êtes des représentants de la Couronne.

I believe you mentioned two fundamental values that support the fact that aboriginal people must be full partners with the capacity to decide whether or not they should be part of an independent Quebec.

Mr. Fontaine: Madam Chairman, I wish to make two points. The first point is in response to questions that have been raised. Perhaps I have misunderstood the intent of the questions. I read a suggestion in a couple of the questions that have been raised here about our positions, that is, the position of Grand Chief Moses and the position of my other colleagues. There is absolutely no deviation from this point: We are of one mind when it comes to our role in determining Canada's future. We are of one mind on that issue. We see that as an important requirement. There is no chink in the armour here. There is no use trying to pick us off one by one. That point must be made clearly.

The other point deals with the reference to a fiduciary duty and the obligations that carries. There is a difference between the fiduciary duty and how one looks after another. We are really speaking about our participation, which goes beyond the fiduciary duty. We are talking about representing our own interests and doing all we can to protect our rights at the table.

While we may have been happier with an explicit acceptance of our position on the third amendment, the fact is that section 35.1 is clear about our participation. International law speaks clearly to the rights and interests of first peoples. Our treaties also reaffirm the importance and the absolute necessity of that. There is no circumventing having the First Nations at the table.

Mr. Romeo Saganash, Director of Quebec Relations, Grand Council of the Crees: I wish to add a couple of essential points in response to the important question that was asked by the Senator Kinsella. One of the essential issues that must be raised is the fact that we claim in our brief, and I think it is confirmed in the ruling of the Supreme Court in the secession reference, that our reading is that neither Parliament nor the Government of Canada has the discretion to determine who is a political actor and who can be included in negotiations. It is not up to the Government of Canada to determine that. It is the framework established by the Supreme Court that determines that. It confirms our right to participate.

That is also based on the principles formulated by the Supreme Court. When the Supreme Court talks about federalism it is not solely referring to the Government of Canada and the provinces, it also talks about one of the pillars of the Constitution of Canada, being the aboriginal peoples. The rule of law and protection of aboriginal rights and treaty rights will be violated if the aboriginal peoples, especially in the Province of Quebec, are not included in the secession negotiations. We must make that clear at this table.

Second, the Government of Canada, through the voice of the Attorney General of Canada, promised the Supreme Court of Canada that it would uphold its fiduciary responsibility towards aboriginal peoples. That promise has been broken by the present

Je crois que vous avez fait mention de deux valeurs fondamentales qui sous-tendent le fait que les peuples autochtones doivent être des partenaires à part entière ayant la capacité de décider s'ils veulent faire partie d'un Québec indépendant.

M. Fontaine: Madame la présidente, j'ai deux observations à faire. La première fait suite à des questions qui ont été soulevées. J'ai peut-être mal compris l'intention visée par ces questions. J'ai compris, d'après deux ou trois questions, qu'on se demandait s'il n'y avait pas divergence de vues entre le grand chef Moses et mes autres collègues. Qu'on ne s'y trompe pas: nous sommes du même avis pour ce qui est de notre rôle dans la détermination de l'avenir du Canada. Nous sommes du même avis sur cette question. Nous considérons qu'il s'agit là d'une exigence importante. Il n'y a aucune divergence de vues. Il ne sert à rien d'essayer de nous diviser. Je me devais de bien faire comprendre ce qu'il en est à ce sujet.

Par ailleurs, il a été question de l'obligation fiduciaire et des responsabilités qui en découlent. Il y a une différence entre l'obligation fiduciaire et la façon dont une partie s'occupe de l'autre. Il est question ici de notre participation, et cela dépasse l'obligation fiduciaire. Il est question de représenter nos intérêts et de faire tout ce que nous pouvons pour protéger nos droits à la table.

Même si nous aurions préféré que notre position sur le troisième amendement soit explicitement acceptée, le fait est que l'article 35.1 est clair en ce qui a trait à notre participation. Le droit international fait explicitement mention des droits et des intérêts des premiers peuples. Nos traités aussi réaffirment l'importance et la nécessité absolue d'en tenir compte. Il n'y a pas à sortir de là: les Premières nations doivent être à la table.

M. Romeo Saganash, directeur des relations avec le Québec, Grand Conseil des Cris: J'aurais deux ou trois points essentiels à ajouter en réponse à l'importante question qu'a posée le sénateur Kinsella. Il convient de souligner un fait essentiel, que nous affirmons dans notre mémoire et qui est, je crois, confirmé par la décision de la Cour suprême dans le renvoi sur la sécession, à savoir que, d'après notre interprétation, ni le Parlement ni le gouvernement du Canada n'a le pouvoir discrétionnaire de déterminer qui est acteur politique et qui peut participer aux négociations. Cette décision n'appartient pas au gouvernement du Canada. Elle découle plutôt des paramètres qui ont été fixés par la Cour suprême et qui confirment notre droit de participer à ces négociations.

La Cour suprême l'a également confirmé dans les principes qu'elle a énoncés. Quand elle parle de fédéralisme, elle n'inclut pas uniquement le gouvernement du Canada et les provinces, mais elle inclut également un des piliers de la Constitution du Canada, à savoir les peuples autochtones. La primauté du droit et la protection des droits ancestraux et issus de traités seront violées si les peuples autochtones, surtout ceux qui résident au Québec, ne sont pas inclus dans les négociations sur une éventuelle sécession. C'est ce qu'il faut indiquer clairement à cette table.

Deuxièmement, le gouvernement du Canada, par la voix de son procureur général, a promis à la Cour suprême du Canada qu'il respecterait son obligation fiduciaire à l'égard des peuples autochtones. Or, le projet de loi dont vous êtes saisis viole cette

draft legislation that is before you today because it does not include aboriginal peoples as full, equal and direct participants in secession negotiations. We may argue, yes, that under section 35 that obligation already exists, but we need to make that explicit in the bill in order to reassure the aboriginal peoples.

To return to the earlier question posed by Senator Beaudoin with respect to the fiduciary responsibility of Parliament, not only by virtue of section 91.24 but also under section 35, I will give you a more clear example of this. When the legislation to approve and give effect to the James Bay and Northern Quebec Agreement was passed by Parliament, it specifically mentioned that Parliament will continue to have that special relationship with the Cree people and the Inuit people. It did not speak about the Government of Canada. It did not speak about the Minister of Indian Affairs or the Minister of Intergovernmental Relations. It spoke about the Parliament of Canada. The latest information I have is that Parliament includes the Senate.

Senator Kroft: I would return to the point where National Chief Fontaine was a moment or two ago, and express my perception as to the lack of definition that goes on and has gone on in the course of the discussion for the last hour or so. Whenever we talk about being part of the negotiations or about being at the table, it seems to me that, we have moved beyond the scope of Bill C-20. Bill C-20 arose from the reference, and the reference answered questions, and the questions were designed to determine whether or not there is a right to a unilateral declaration of independence of Quebec. The court said no, here is why, and in order to bring clarity to it we put this question. That is all this bill does. This bill does not set up the framework for discussions, it does not determine who should be there, it does not determine the agenda for those discussions. Obviously, by implication, we know if we were into that situation there would be a great deal of discussion.

I understand the need and the constant desire that we all have. Perhaps we, as senators, are also looking for reinforcement of our role in the system. The reality is though, is it not, that we all have a constitutionally determined role because, in the end, there would be a negotiation that would be long, complex and multifaceted, and if we ever got to the point of secession we would be dealing with a constitutional amendment. That process, and that constitutional amendment process, is covered in the place of the Senate. Those rules were determined in 1982. In terms of aboriginal peoples, those rules are determined and protected in the Constitution by section 35.

I ask that in fairness to the bill, and in fairness to understanding the purpose and objectives of the bill, we do not so inflate it in our contemplation that it becomes a table on which everything must be set and every role must be pre-determined. The danger is that no matter how comprehensive you try to make it you, by definition, will be leaving out matters of enormous significance and importance in the attempt. Thus, to define who the parties would be and what the items would be by tinkering with this bill

promesse parce qu'il ne prévoit pas la participation entière, égale et directe des peuples autochtones aux négociations sur la sécession. On peut certes soutenir que l'article 35 prévoit déjà l'obligation de les inclure, mais il faut le dire explicitement dans le projet de loi afin de rassurer les peuples autochtones.

Si je reviens maintenant à la question qu'a posée le sénateur Beaudoin tout à l'heure relativement à la responsabilité fiduciaire du gouvernement en vertu non pas seulement de l'article 91.24, mais aussi de l'article 35, je vous donne un exemple plus clair pour illustrer cela. Quand le projet de loi visant à approuver et à mettre en vigueur la Convention de la baie James et du Nord québécois a été adopté par le Parlement, il y était précisé expressément que le Parlement maintiendrait sa relation spéciale avec les Cris et les Inuits. Il n'y était pas question du gouvernement du Canada. Il n'y était pas question non plus du ministre des Affaires indiennes ni du ministre des Relations intergouvernementales. Il y était question du Parlement du Canada. Que je sache, le Parlement comprend toujours le Sénat.

Le sénateur Kroft: Je voudrais revenir aux propos du chef national Fontaine il y a un moment pour dire que, à mon avis, la discussion qui se poursuit depuis environ une heure manque de définition. Quand on parle de participer aux négociations ou d'être à la table, il me semble qu'on dépasse le champ du projet de loi C-20. Le projet de loi C-20 doit son origine au renvoi, et le renvoi a répondu à certaines questions qui visaient à déterminer si le Québec avait le droit de déclarer unilatéralement son indépendance. La cour a répondu non en expliquant les motifs de sa décision, et nous avons proposé le projet de loi pour clarifier la situation. C'est tout ce que fait le projet de loi. Il ne détermine pas le cadre dans lequel les discussions auront lieu, il ne dit pas non plus qui y participera et il n'en fixe pas l'ordre du jour. Naturellement, nous savons que l'éventualité susciterait beaucoup de discussions.

Je comprends le besoin et le désir constant que nous avons tous. Peut-être que nous, les sénateurs, cherchons aussi à faire réaffirmer l'importance de notre rôle dans tout cela. Le fait est, cependant, que nous avons tous un rôle qui est fixé par la Constitution, n'est-ce pas, car, en dernière analyse, il y aurait des négociations qui seraient longues, complexes et qui comprendraient de nombreuses facettes et, si jamais il était question de sécession, il faudrait discuter d'une modification à la Constitution. Le processus à suivre pour modifier la Constitution est déterminé et comprend le Sénat. Les règles à ce sujet ont été fixées en 1982. Pour ce qui est des peuples autochtones, les règles les concernant sont énoncées et protégées à l'article 35 de la Constitution.

Je vous demande en toute justice de tenir compte du projet de loi tel qu'il est, d'en comprendre l'objet et les objectifs et de ne pas nous laisser aller dans notre discussion et à en agrandir l'importance à tel point qu'il devienne la table sur laquelle tout doit être déterminé et où le rôle de chacun doit être fixé d'avance. On a beau chercher à rendre le projet de loi le plus exhaustif possible, le fait est qu'on risque ainsi de laisser de côté des questions d'une importance énorme. Ce serait risquer la

would be an invitation to disaster because you could not begin to do that.

The Constitution determines our rights in this case and your constitutional position in that case. My question to you is: Is that not the position on which we must rely if we are to believe in the constitutional structure of our country?

Mr. Fontaine: The responses that I have provided, and I believe this is true for my colleagues, is that we have tried to provide a context to discussions here. At least from my perspective, I was not trying to inflate or overstate the importance of this issue or the other. One thing is clear, though, that our role in matters that determine Canada's future well-being or Canada's future must engage as fully as possible the First Nations people. When we talk about being at the table, we are serious about that. In the past there have been far too many decisions that governments have taken that impact on the rights and interests of the people we represent without due consideration for the value of having us at the table.

When we talk about Canada's values, Canada's traditions, and all of the things that are important to the country, one of the most important is the First Nations peoples. It is important at every opportunity to give due consideration to the fact that we are important in the future well-being of Canada, and that includes the discussion of Bill C-20. I have already made my position clear on that matter.

Mr. Moses: I would like to comment on the question and make some supplementary comments to those of the national chief.

When we speak about full, direct and equal participation in the process, we are not talking about simply being participants in a ceremony after the fact. The Supreme Court of Canada addresses the concept of a secession process. To me, the secession process does not mean that I am left only until the end. I want to be a part of it before, and I would like to be a part of it during, and I would like to be a part of it after the process is completed. For me, that is the secession process that the Supreme Court of Canada referenced in their decision.

With respect, since we are speaking of the Supreme Court of Canada, the clarity bill is a part of the implementation of the decision of the Supreme Court of Canada in the Quebec secession case. I would draw to your attention to the fact that the Supreme Court of Canada did not confer authority to federal or provincial governments or legislatures to exclude any political actors from the negotiation process. I would like someone to tell me where there is explicit exclusion of the aboriginal peoples as political actors in any future negotiation process that is carried out in the context of secession. As a matter of fact, the Supreme Court and other jurisprudence has confirmed that aboriginal peoples possess a special legal and now constitutional status. Our status as constitutional entities is recognized by the Royal Commission on Aboriginal Peoples as well as various legal commentators.

catastrophe que d'essayer de définir dans le projet de loi qui seraient les parties à la négociation et quels seraient les points à négocier, car on ne pourrait même pas commencer à tout définir.

La Constitution détermine quels sont nos droits en l'occurrence et quelle est votre position constitutionnelle. La question que je vous pose est la suivante: n'est-ce pas là la position à laquelle il faut s'en remettre si nous croyons en la structure constitutionnelle de notre pays?

M. Fontaine: Dans les réponses que j'ai données, et je crois qu'il en est ainsi pour mes collègues, j'ai essayé de baliser nos discussions. Pour ma part en tout cas, je n'ai pas voulu agrandir ou exagérer l'importance de quelque question que ce soit. Ce qui est clair cependant, c'est que notre rôle dans tout ce qui détermine le bien-être futur ou l'avenir du Canada doit nous permettre de participer aussi entièrement que possible en tant que membres des Premières nations. Quand nous disons que nous devons être à la table, c'est que nous en sommes convaincus. Trop souvent, par le passé, les gouvernements ont pris des décisions qui avaient un impact sur les droits et les intérêts de ceux que nous représentons sans tenir dûment compte de la valeur de notre présence à la table.

Quand on parle des valeurs du Canada, de ses traditions et de tout ce qui est important pour le pays, les peuples qui constituent les Premières nations sont parmi ces choses les plus importantes. Il est important de tenir dûment compte, chaque fois que l'occasion se présente, du fait que nous sommes importants pour le bien-être futur du Canada, notamment dans les discussions sur le projet de loi C-20. J'ai déjà clairement indiqué quelle est ma position à ce sujet.

M. Moses: Je voudrais répondre à la question et ajouter quelques observations à celles qu'a faites le chef national.

Quand nous parlons de participer entièrement, directement et sur un pied d'égalité au processus, il ne s'agit pas de participer simplement à la cérémonie qui en est l'aboutissement. La Cour suprême du Canada envisage ce que serait la procédure de sécession. Pour ma part, cette procédure ne doit pas faire en sorte que je n'aie de rôle à jouer qu'à la toute fin. Je veux y participer avant, pendant et après. Voilà, à mon avis, la procédure de sécession dont parle la Cour suprême du Canada dans sa décision.

Avec tout le respect que je vous dois, puisque nous parlons de la Cour suprême du Canada, le projet de loi sur la clarté fait partie de la mise en oeuvre de la décision rendue par la Cour suprême du Canada relativement à la sécession du Québec. J'attirerais votre attention sur le fait que la Cour suprême n'a pas conféré aux gouvernements ou aux assemblées législatives au niveau fédéral ou provincial le pouvoir d'exclure des acteurs politiques du processus de négociation. Je voudrais qu'on me dise où les peuples autochtones sont explicitement exclus comme acteurs politiques dans tout processus de négociation qui serait entrepris dans le contexte d'une éventuelle sécession. La Cour suprême et d'autres instances judiciaires ont d'ailleurs confirmé que les peuples autochtones possèdent un statut juridique particulier et qui est maintenant aussi constitutionnel. Notre statut en tant qu'entités constitutionnelles est reconnu par la Commission royale sur les peuples autochtones ainsi que par divers juristes.

We do not wish to be bystanders in the process. We would like to be full, equal and direct participants in the secession process, which includes negotiations. That goes beyond the concept of consultation. Consultation to me does not give me full, equal or direct participation. Someone can broadcast something over the radio and claim that they have negotiated or consulted with the Crees. That could be the extent of consultation. That would be a denial of the aboriginal peoples entitlement to represent their own special interests in such a basic and fundamental question as the rights of the future and the rights of the status of aboriginal peoples in the secession context.

Senator Murray: I will resist the temptation to debate with Senator Kroft his novel interpretation of this bill and its relationship to the Supreme Court advisory opinion. I will put both of my questions to the witnesses at once.

Am I correct in recalling that the AFN, the Crees and the Innu all appeared before the Supreme Court of Canada and/or filed a brief?

Mr. Moses: We were interveners. The Grand Council was an intervener in the Quebec secession reference.

Senator Murray: In the briefs that you filed in your presentations, you made certain statements as to the rights of your peoples. Why do you suppose the federal government instructed its lawyers to request the court explicitly not to pronounce on those matters? That is my first question.

Second, for the record, I should like to hear you state whether the parties to the amending formula, the federal Parliament and the provinces, can change the constitutional status of the aboriginal peoples of Quebec vis-à-vis the federal Crown and Parliament without their consent.

I would have thought the answer to that question was "no." When he was here, I tried to get Mr. Dion to say so. He came very close, but he would not come right out and say that, effectively, the aboriginal peoples of Quebec have a veto over any change in their constitutional status vis-à-vis the federal Crown and Parliament. Those are my two questions.

Mr. Moses: I will take the first question. As the national chief has said, you cannot pick us off one at a time. We work very cooperatively.

In response to the first question, as a matter of fact, legal counsel on behalf of the Government of Canada pleaded before the judges of the Supreme Court not to pronounce or give clarity on issues related to aboriginal peoples. That was a specific request. For me, this is clearly a demonstration on the part of the Government of Quebec that it just wanted clarity on issues related to the Government of Canada on this question and not on aboriginal issues. Therefore, that gives you the explanation that there must be full, direct and equal participation of the aboriginal peoples. We cannot rely on the Government of Canada, notwithstanding its constitutional and fiduciary responsibility towards aboriginal peoples, to defend and uphold aboriginal rights

Nous ne voulons pas être simplement des observateurs du processus. Nous voulons y avoir une participation entière, égale et directe, y compris aux négociations. La participation, c'est plus que la consultation. La consultation ne me donne pas une participation entière, égale ou directe. N'importe qui pourrait diffuser quelque chose à la radio et prétendre avoir négocié avec les Cris ou les avoir consultés. Ce serait cela la consultation. Ce serait nier aux peuples autochtones le droit de représenter leurs propres intérêts particuliers sur une question aussi essentielle et fondamentale que les droits relatifs à l'avenir et les droits relatifs à la situation des peuples autochtones advenant une sécession.

Le sénateur Murray: Je vais résister à la tentation de débattre avec le sénateur Kroft de l'interprétation originale qu'il donne du projet de loi et de la relation entre le projet de loi et l'avis consultatif de la Cour suprême. Je vais poser mes deux questions aux témoins l'une à la suite de l'autre.

Ai-je bien raison de penser que l'APN, les Cris et les Innus ont tous comparu ou déposé un mémoire devant la Cour suprême du Canada, ou les deux?

M. Moses: Nous étions des intervenants. Le Grand Conseil était un intervenant dans le renvoi sur la sécession du Québec.

Le sénateur Murray: Dans les mémoires que vous avez déposés dans le cadre de votre témoignage, vous faites certaines déclarations relatives aux droits de vos peuples. Pourquoi pensez-vous que le gouvernement fédéral a donné instruction à ses avocats de demander à la Cour de s'abstenir de se prononcer sur ces questions? C'est ma première question.

Deuxièmement, je voudrais vous entendre nous dire, pour que ce soit consigné au compte rendu, si les parties au mode de révision, c'est-à-dire le Parlement fédéral et les provinces, peuvent changer le statut constitutionnel des peuples autochtones du Québec vis-à-vis de la Couronne et du Parlement fédéraux sans leur consentement.

J'aurais pensé que la réponse à cette question aurait été «Non». Quand il est venu devant nous, j'ai essayé d'amener M. Dion à le dire. Il l'a presque fait, mais il n'a pas voulu s'avancer au point de dire que les peuples autochtones du Québec ont effectivement un droit de veto sur tout changement à leur statut constitutionnel vis-à-vis de la Couronne et du Parlement fédéraux. Ce sont là mes deux questions.

M. Moses: Je vais répondre à la première question. Comme le chef national vous l'a dit, vous n'arriverez pas à nous diviser. Nous travaillons en très étroite collaboration.

En réponse à la première question, je dirais que l'avocat représentant le gouvernement du Canada a effectivement demandé aux juges de la Cour suprême de ne pas se prononcer sur les questions touchant les peuples autochtones ou de ne pas éclaircir ces questions. Il s'agit d'une demande expresse qui a été faite. J'y vois, pour ma part, le signe manifeste que le gouvernement du Québec ne voulait la clarté que sur les questions touchant le gouvernement du Canada dans cette affaire, et pas sur les questions autochtones. Cela vous explique pourquoi les peuples autochtones doivent avoir une participation entière, directe et égale. Nous ne pouvons pas nous fier au gouvernement du Canada, en dépit de son obligation constitutionnelle et fiduciaire à

in this context, and that is why we are saying that we must be a part of the entire process. We must represent our interests. If the Government of Canada cannot represent our interests before the Supreme Court of Canada, we have doubts that it can represent our rights and interests in the secession.

Mr. Fontaine: In response to your second question, Senator Murray, the answer is “no.” I believe the Charlottetown process set as a precedent the requirement to have aboriginal people at the table.

Senator Murray: The question was consent, chief.

Mr. Fontaine: Section 35.1 clearly calls for our participation. I also referenced two important considerations, one that speaks to treaties and defining the relationship between Canada and the first peoples. When we talk about our participation, we are very clear about that. We must be at the table, and we must be involved in the negotiations. I made reference in my brief to the international law that very clearly speaks to the rights and interests of the first peoples.

[Translation]

Mr. McKenzie: As a lawyer, I plead before the courts on matters of aboriginal rights. Canada, through its Constitution, has the responsibility to protect our fundamental rights. However, when I have to fight against the Quebec Attorney General to defend hunting rights or fishing rights or other rights, often when you see Canada's Attorney General crawling out of the woodwork it is to support what Quebec's Attorney General is saying.

Canada's Attorney General is supposed to be on my side. He is supposed to support me in my demands because I have fundamental rights and they are written into my constitution.

There is a constitutional responsibility towards this native group under Sections 91(24) and (35) of the British North American Act concerning the relations of the Crown with Canada since 1763. Either the attorney is never there at the right time or he always shows up to contradict us. That is the reason for our presentation.

We have given two examples where Canada failed in its fiduciary duty. It failed in its constitutional responsibilities towards native people concerning the lands that are reserved for them. The relations between the native people and the federal Crown are anchored in this country's history except that during negotiations to settle claims before the courts, the federal government is always absent. Is it a matter of internal policy or are there other reasons for it, not to embarrass Quebec? I do not know.

As Grand Chief Ted Moses used to say, we are often put in the position of defending ourselves because the one who is supposed to protect us is absent. Notwithstanding those facts, our future as a native people remains in our own hands; there has to be consent and you must take that element into account.

l'égard des peuples autochtones, pour qu'il défende et protège les droits autochtones dans ce contexte, et c'est pourquoi nous disons que nous devons être partie à tout le processus. Nous devons représenter nos intérêts. Si le gouvernement du Canada ne peut pas représenter nos intérêts devant la Cour suprême du Canada, nous doutons qu'il puisse le faire dans l'éventualité d'une sécession.

M. Fontaine: La réponse à votre deuxième question, sénateur Murray, est «Non». Je crois que le processus de Charlottetown a créé le précédent selon lequel les peuples autochtones doivent être à la table.

Le sénateur Murray: La question portait sur le consentement, chef.

M. Fontaine: L'article 35.1 exige clairement notre participation. J'ai aussi fait mention de deux considérations importantes, une qui concerne les traités et l'autre la définition de la relation entre le Canada et les premiers peuples. Le sens que nous donnons à notre participation est très clair. Nous devons être à la table et nous devons participer aux négociations. J'ai fait mention dans mon mémoire du droit international qui est très clair sur les droits et intérêts des premiers peuples.

[Français]

M. McKenzie: Étant avocat, je me débats devant les tribunaux sur des questions de droits aborigènes. Le Canada, de par sa Constitution, a la responsabilité de protéger nos droits fondamentaux. Cependant, quand je dois me battre contre le procureur général du Québec pour défendre des droits concernant la chasse, la pêche ou autre, souvent, quand apparaît des limbes le procureur général du Canada, c'est pour appuyer ce que le procureur général du Québec dit.

Le procureur général du Canada est supposé être de mon bord. Il est censé m'appuyer dans mes revendications parce que j'ai des droits fondamentaux, et ils sont inscrits dans ma Constitution.

J'ai une responsabilité, selon les sections 91(24) et (35) de l'Acte constitutionnel de l'Amérique du Nord britannique, quant aux relations de la Couronne avec le Canada depuis 1763, envers ce groupe autochtone. Soit que le procureur n'est jamais là au bon moment, soit qu'il apparaisse tout le temps pour nous contredire. C'est la raison de notre présentation.

Nous avons donné deux exemples où le Canada a failli quant à son obligation de fiduciaire. Il a failli à ses responsabilités constitutionnelles à l'égard des peuples autochtones par rapport aux terres qui leur sont réservées. Les relations entre les peuples autochtones et la Couronne fédérale sont ancrées dans l'histoire de ce pays, sauf que dans les négociations visant le règlement des revendications devant les tribunaux, le gouvernement fédéral est toujours absent. Est-ce pour une question de politique interne ou autre qu'il le fait, pour ne pas embêter le Québec? Je ne le sais pas.

Comme le grand chef Ted Moses le disait, souvent, nous sommes pris pour nous défendre nous-mêmes, car celui qui est censé nous protéger est absent. Nonobstant ces faits, notre avenir comme peuple autochtone reste entre nos mains; cela prend un consentement, et vous devrez prendre acte de cet élément.

As for the discussions on Quebec's secession, Minister Facal was very clear. All his theories concerning Quebec's secession do not rest on law but on one fact. He says that Quebec will separate no matter what the situation, no matter what Canadian law says and no matter what international law says and that international law will acknowledge all this with the wave of a magic wand.

That is not it. We live in a country where the rule of law remains a fundamental value. And the rule of law says that the natives of this country have fundamental rights under the Constitution of Canada.

[English]

Mr. Fontaine: I did not mean to be rude to Senator Murray regarding this question about consent.

Senator Murray: I did not take it that way.

Mr. Fontaine: Anything less, of course, will not work. Thus, that is an important item.

Senator Murray: I thought you were taking the same position that Mr. Dion was taking. You were coming close, but you did not quite say it.

Mr. Moses: This is such an important question that it deserves my attention. I have three points in response to the second part of the question that was directed to us.

With regard to consent, all the parties that signed the James Bay and Northern Quebec Agreement in 1975, which includes the Cree of northern Quebec, the Inuit of northern Quebec, the Government of Canada, the Government of Quebec, Hydro Quebec, the James Bay Energy Corporation, and other Crown corporations, consented to a permanent federal arrangement with the Cree people. A permanent federal arrangement was approved by Parliament and the National Assembly. There are two pieces of legislation which approve the type of arrangement that was negotiated.

Second, the aboriginal peoples are peoples. We have a right of self-determination. With that right, we have a right to choose, just as anyone else has the right to choose.

Third, no authority or law exists that can remove the Crees from our territories against our will. This is why our people have explicitly made the choice that they will not be removed against their will.

Therefore, any amendments to the James Bay and Northern Quebec Agreement require Cree consent, and that includes a change to the permanent federal arrangement that was approved by way of legislation.

Senator Sibbeston: I will begin by stating two realities. The present Constitution is not well equipped to deal with secession. It is a matter that was not thought of in the late 1980s and in more recent years when the Constitution was amended. I consider what we are doing now an attempt to do as best we can as a country to deal with secession, should it occur.

En ce qui concerne les discussions sur la sécession du Québec, le ministre Facal a été très clair. L'ensemble de ses théories relatives à la sécession du Québec ne reposent pas sur le droit, mais sur un fait. Il dit que le Québec va se séparer peu importe la situation, peu importe ce que dit le droit canadien et peu importe ce que dit le droit international, et que le droit international va prendre acte de tout cela d'un coup de baguette magique.

Ce n'est pas cela, nous vivons dans un pays où la règle de droit demeure une valeur fondamentale. Et la règle de droit indique que les autochtones dans ce pays ont des droits fondamentaux dans la Constitution du Canada.

[Traduction]

M. Fontaine: Je n'ai pas voulu manquer de courtoisie envers le sénateur Murray sur cette question du consentement.

Le sénateur Murray: Je n'ai pas considéré que vous m'aviez manqué de courtoisie.

M. Fontaine: Rien de moins que cela ne marchera bien sûr. Il s'agit donc d'un élément important.

Le sénateur Murray: Je croyais que vous vous rangiez à l'avis de M. Dion. Vous êtes venu près de le faire, mais vous ne l'avez pas dit en tant que tel.

M. Moses: Cette question est d'une importance telle qu'elle mérite mon attention. J'ai trois points à soulever en réponse à la deuxième partie de la question qui nous a été adressée.

En ce qui a trait au consentement, toutes les parties qui ont signé la Convention de la baie James et du Nord québécois en 1975, c'est-à-dire les Cris du Nord québécois, les Inuits du Nord québécois, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, Hydro-Québec, la Société d'énergie de la baie James et d'autres sociétés d'État, ont consenti ainsi à un accord fédéral permanent avec les Cris. Un accord fédéral permanent a été approuvé par le Parlement et par l'Assemblée nationale. Deux mesures législatives ont été adoptées pour avaliser l'accord qui a été négocié.

Deuxièmement, les peuples autochtones sont des peuples. Nous avons le droit à l'autodétermination. Nous avons de ce fait le droit de choisir, comme c'est le cas pour tout le monde.

Troisièmement, il n'existe aucun document ni aucune loi qui obligerait les Cris à quitter leurs territoires contre leur gré. C'est pourquoi notre peuple a explicitement fait le choix de dire qu'on ne pourra pas l'expulser contre son gré.

Par conséquent, toute modification à la Convention de la baie James et du Nord québécois exige le consentement des Cris, et il faut pour cela modifier l'accord fédéral permanent qui a été approuvé par voie législative.

Le sénateur Sibbeston: Je vais commencer par deux faits. D'abord, l'actuelle Constitution n'est pas un instrument qui permet de bien faire face à l'éventualité d'une sécession. C'est une éventualité à laquelle on n'a pas pensé à la fin des années 80 et ces dernières années quand la Constitution a été modifiée. Je considère que nous sommes maintenant en train d'essayer de faire de notre mieux, en tant que pays, pour affronter cette éventualité, si jamais elle se produit.

The other reality is the role of aboriginal people. Aboriginal people were certainly not recognized in the Constitution when the country was founded. Until recent years, the French and the English were considered to be the two founding nations. There has been some progress. There are five aboriginal people in the Senate, and since the 1980s there has been recognition of aboriginal rights.

Recognizing the constitutional limits that we have, I wonder whether we have gone as far as possible to involve the aboriginal people in the clarity bill. In the clarity bill, there are three occasions on which the federal government must consult with aboriginal people, which in some respects is better treatment than the Senate gets.

Is it possible that the things for which you are asking are really not possible, but are matters of constitutional change? We have come a long way. We are recognized in the Constitution and, with the growth of the third level of government in our country, aboriginal governance, in time, could be recognized in the Constitution as a third level of government — as one of the founding nations of our country. At that point we will be involved in the Constitution, recognized in the Constitution and perhaps be involved in the amending formula. At the moment, the Constitution is all about federal and provincial governments.

Can I get the views of the aboriginal leaders as to whether what I say is correct? We give the aboriginal people as much opportunity to be as involved as possible within our Constitution, but what they really want is future constitutional conferences where aboriginal people can be recognized as the third founding nation of our country and as a third level of government, where they can have a say in constitutional amendments and so forth.

Mr. Fontaine: Not that I want to engage in a lengthy debate about this, senator, but I believe that section 35 already accords us the recognition of which you speak. We see ourselves as representing a distinct order of government and we will leave it there.

Mr. Moses: Clearly, there is no question that the Constitution Act, 1982 provides for and enables the aboriginal peoples to enter into treaties and participate in the treaty amendment process which, therefore, as I have said before, requires our consent to any modification of the treaties. That right to participate is there in that respect.

What we are concerned about in the clarity bill is that that right is now being circumvented. It would be circumvented in the clarity bill if aboriginal peoples are not included as political actors in the entire process.

Senator Sibbeston: While I appreciate that Section 35.1 imposes on the federal and provincial governments an obligation to meet with aboriginal peoples, in my view, that is nice and wonderful but it does not mean that, at the end of the conference, the federal and provincial governments must agree with aboriginal peoples. This right is simply a right to meet. I am saying that native people want more rights. You do not want to be simply

Deuxièmement, il y a le rôle des autochtones. Les autochtones n'étaient certainement pas reconnus dans la Constitution quand le pays a été fondé. Jusqu'à ces dernières années, les Français et les Anglais étaient considérés comme les deux peuples fondateurs. Des progrès ont été réalisés. Nous comptons maintenant cinq autochtones au Sénat et, depuis les années 80, on reconnaît les droits ancestraux.

Étant donné les limites que nous impose la Constitution, je me demande si nous n'avons pas fait tout ce que nous pouvions faire pour inclure les autochtones dans le projet de loi sur la clarté. Le projet de loi prévoit trois occasions où le gouvernement fédéral doit consulter les autochtones, ce qui veut dire qu'ils sont mieux traités à certains égards que le Sénat.

Est-il possible qu'on ne puisse pas en fait vous accorder ce que vous demandez à moins de modifier la Constitution? Nous avons fait beaucoup de chemin. Nous sommes reconnus dans la Constitution et, avec la croissance du troisième palier de gouvernement au pays, le palier de gouvernement autochtone, nous pourrions avec le temps être reconnus dans la Constitution comme troisième palier de gouvernement — comme un des peuples fondateurs du pays. Nous serions alors inclus dans la Constitution et reconnus par elle et peut-être que nous aurions un rôle à jouer dans la modification de la Constitution. Pour l'instant, le mode de révision ne parle que du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Puis-je savoir si les dirigeants autochtones estiment que je dis juste? Nous donnons aux autochtones autant de possibilités de participer que nous pouvons le faire dans les limites de notre Constitution, mais ce qu'ils veulent en fait, c'est qu'à des conférences constitutionnelles futures, ils soient reconnus comme le troisième peuple fondateur de notre pays et comme troisième palier de gouvernement, de façon qu'ils aient leur mot à dire notamment en ce qui a trait à la modification de la Constitution.

M. Fontaine: Je ne veux pas m'engager dans un long débat là-dessus, sénateur, mais j'estime que l'article 35 nous accorde déjà la reconnaissance dont vous parlez. Nous nous considérons comme représentant un ordre de gouvernement distinct, et je n'en dirai pas plus.

M. Moses: Il ne fait aucun doute que la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que les peuples autochtones peuvent conclure des traités et participer au processus de modification des traités qui, par conséquent, comme je l'ai déjà dit, ne sauraient être modifiés sans notre consentement. Le droit de participer se trouve donc énoncé dans la loi.

Ce qui nous préoccupe dans le projet de loi sur la clarté, c'est qu'on contourne ce droit. Ce droit serait contourné dans le projet de loi sur la clarté si les peuples autochtones n'étaient pas inclus comme acteurs politiques dans toutes les étapes du processus.

Le sénateur Sibbeston: Je comprends que l'article 35.1 impose au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux l'obligation de rencontrer les peuples autochtones et je trouve que c'est bien, mais cela ne veut pas dire qu'à l'issue de la conférence, ces gouvernements doivent s'entendre avec les peuples autochtones. Le droit en question n'est que le droit de se rencontrer. Ce que je dis, c'est que les autochtones veulent plus

consulted; you want more rights. It seems to me that you will only have those rights if you are part of the Constitution so that some day only the provincial, federal and aboriginal governments will be able to amend the Constitution.

I am wondering if we can look forward to the day when aboriginal peoples are a definite part of the Constitution, with there being more than an obligation to meet with them, but that they be present at the table as negotiators, and that there can be no amendment to our Constitution unless the aboriginal people agree to it. That is the type of power that I hope and wish for the aboriginal peoples of our country. Do you also think that way, and do you think about whether future constitutional conferences can provide these kinds of changes?

Mr. McKenzie: Strictly in terms of laws, I agree with what Chief Fontaine mentioned as to our role in the Constitution, as to our right to self-government and the fact that we have governments that can decide about the future of our rights and title and natural resources.

I assume that probably the Grand Council of the Crees would have strong legal arguments that are well founded and well argued and well documented that could be used in any court of law of this country to argue what you mentioned.

I invite you to go beyond that, and I challenge you to go beyond that, because you can make laws in this country that can make a difference to the first peoples of this country. I challenge you to go beyond your strict role of interpretation of what Section 35 does or does not comprise.

I remember the line from the movie, *Jerry MacGuire*, "Help me help you." Abroad, Canada is looked at as to how it treats its indigenous peoples and what the roles and responsibilities are of the aboriginal peoples regarding their future, their territories, their land rights and their governments. You can only help yourself by avoiding strict interpretation on what Section 35 means.

We are dealing with fundamental issues. Let us deal with them in a proper, fair manner with regard to the first peoples of this country.

Mr. Saganash: I would just like to add that I disagree with the interpretation of us having rights in the future. First, we already have rights under the Constitution which were confirmed by the Supreme Court in different cases over the past 20 years. *Vanderpeet*, for instance, confirmed that we are different constitutional entities in this country. The Supreme Court said in that case that we have special legal and now constitutional status.

Second, it is the established practice in this country to involve indigenous or aboriginal peoples in fundamental matters such as secession. Constitutional experts refer to this as a "constitutional convention." That has been the established practice since the 1983-87 constitutional conferences. As well, since the 1992 negotiations on the Charlottetown Agreement, there has been direct, full and equal participation of aboriginal peoples.

que cela. Vous ne voulez pas simplement être consultés; vous voulez plus de droits. Il me semble que vous n'obtiendrez ces droits que si vous êtes partie à la Constitution, si bien qu'un jour la Constitution ne pourra être modifiée que par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones.

Je me demande si un jour on peut envisager que les autochtones soient partie à la Constitution, qu'ils ne soient plus présents aux négociations à simple titre de consultants mais à titre de négociateurs et qu'aucune modification à notre Constitution ne puisse être apportée sans l'accord des peuples autochtones. C'est le genre de pouvoir que j'espère et que je souhaite pour les peuples autochtones et notre pays. Est-ce aussi, à terme, votre objectif, et pensez-vous qu'un jour les conférences constitutionnelles seront organisées sur cette base?

M. McKenzie: Sur le strict plan juridique, je suis d'accord avec le chef Fontaine quant à notre rôle dans la Constitution, à notre droit à l'autonomie gouvernementale et au fait que nos gouvernements peuvent décider de l'avenir de nos droits, de nos titres et de nos ressources naturelles.

Je suppose que le Grand Conseil des Cris a des arguments juridiques solides, fondés, avec justification à l'appui, qu'il pourrait utiliser devant n'importe quel tribunal de ce pays pour défendre votre thèse.

Je vous invite à aller plus loin, je vous incite à aller plus loin car vous pouvez adopter des lois qui peuvent tout changer pour les premiers peuples de ce pays. Je vous incite à aller au-delà de votre strict rôle d'interprétation de ce que dit ou ne dit pas l'article 35.

Je me souviens de la réplique dans le film *Jerry MacGuire*, «Laissez-moi vous aider». La communauté internationale observe comment le Canada traite ses autochtones, le rôle et les responsabilités accordés aux autochtones concernant leur avenir, leurs territoires, leurs droits territoriaux et leurs gouvernements. Ne pas interpréter à la lettre l'article 35 ne peut que vous aider.

Ce sont des questions fondamentales. Traitons-les avec toute l'équité requise quand elles concernent les premiers peuples de ce pays.

M. Saganash: J'aimerais ajouter que je ne suis pas d'accord quand vous parlez de droits futurs. Pour commencer, nous avons déjà des droits en vertu de la Constitution, droits confirmés à plusieurs reprises par la Cour suprême au cours des 20 dernières années. L'arrêt *Vanderpeet*, par exemple, a confirmé que nous étions des entités constitutionnelles différentes dans ce pays. La Cour suprême a confirmé que nous jouissions d'un statut juridique spécial et désormais d'un statut constitutionnel spécial.

Deuxièmement, la coutume dans notre pays veut que les peuples autochtones ou indigènes soient impliqués lorsqu'il s'agit de questions fondamentales comme une sécession. Les experts constitutionnels parlent de «convention constitutionnelle». C'est une tradition qui remonte aux conférences constitutionnelles de 1983-1987. De plus, depuis les négociations de 1992 sur l'Entente de Charlottetown, il y a participation directe et égale des peuples autochtones.

We are also a constituent part of the federal principle. That can no longer be denied. The Supreme Court of Canada confirmed that principle again in the secession reference. As well, the international standards of today confirm our right to participate in these issues.

I disagree that we have to wait and hope for all these things to come one day. These are already confirmed rights. Our right to participate relies on solid legal grounds today, and I do not think we need to wait any longer. That principle must be recognized in the clarity bill. It is the framework that was established by the Supreme Court in the secession reference and this framework, as the Supreme Court said, needs to emphasize not only our constitutional rights that are recognized today, but also the constitutional responsibilities of the Government of Canada and the Parliament of Canada. We need to understand that clearly from our perspective.

Senator Milne: I need some advice on a point about which we have not yet spoken. That is the divisibility of Canada.

Let us move beyond Senator Kroft's opinions on Bill C-20 and move beyond the second stage, which would be that the Supreme Court, as Mr. Moses has pointed out, has stipulated that negotiations must be principled, which means everything you have been saying, that you must be involved at that stage in negotiations.

At the third stage then, if a portion of the country clearly wants to leave, then Canada would not force them to remain, so Canada is divisible.

If a portion of Quebec, if your people in Quebec, clearly wanted to remain within Canada, then Quebec would also be divisible, would it not?

Mr. Moses: Strictly on that basis, I guess if Canada is divisible, then any province is divisible. If Canada cannot invoke international law against divisibility, then how can an administrative unit of Canada, like the Province of Quebec or any other province, have a stronger claim that it is not divisible?

[Translation]

Senator Gauthier: Essentially, Bill C-20 suggests that the Senate will be eliminated in the determination process as to whether the referendum question was approved by a majority and whether it was clear.

It is hard for me to deal with a bill which eliminates the Senate on the pretext that the Senate will have nothing to say in the determination process. It is the majority of the House of Commons that will decide. That could represent a difficult problem in the case of a referendum. Nothing says that the present government would be in power at that time.

I for one tried to convince the Minister of Intergovernmental Affairs to include, in the bill, an important Canadian entity and its language minorities. The native peoples, in their case, obtained an amendment to the bill and I am happy for them.

Nous sommes également une composante constituante du principe fédéral. On ne peut plus le nier. La Cour suprême du Canada a encore confirmé ce principe dans son renvoi relatif à la sécession. En outre, les normes internationales d'aujourd'hui confirment notre droit de participation à ces questions.

Je ne suis pas d'accord quand vous dites espérer et souhaiter qu'un jour nous aurons toutes ces choses. Ces droits sont déjà confirmés. Notre droit de participation repose aujourd'hui sur des bases juridiques solides et nous n'avons pas à attendre plus longtemps. Il faut que ce principe soit reconnu dans le projet de loi sur la clarté. C'est le cadre qui a été établi par la Cour suprême dans son renvoi relatif à la sécession et ce cadre, comme le dit la Cour suprême, doit non seulement rappeler nos droits constitutionnels qui sont déjà reconnus mais également les responsabilités constitutionnelles du gouvernement du Canada et du Parlement du Canada. Pour nous, c'est un préalable indispensable.

Le sénateur Milne: J'aimerais votre avis sur un point qui n'a pas encore été évoqué, à savoir la divisibilité du Canada.

Allons au-delà des opinions du sénateur Kroft sur le projet de loi C-20, au-delà de la deuxième étape et à celle des négociations qui, comme la Cour suprême l'a énoncé et comme M. Moses l'a rappelé, doivent reposer sur un certain nombre de principes dont celui de votre participation.

À cette troisième étape, si une partie du pays se déclare clairement pour la sécession, le Canada ne peut l'en empêcher, donc le Canada est divisible.

Si une partie du Québec, si votre peuple au Québec, déclare clairement vouloir rester canadien, le Québec devient également divisible, n'est-ce pas?

M. Moses: Sur cette seule base, je suppose que si le Canada est divisible, les provinces le sont alors également. Si le Canada ne peut invoquer contre la division le droit international, comment dans ce cas une unité administrative du Canada, comme la province de Québec ou toute autre province, peut prétendre ne pas pouvoir être divisible?

[Français]

Le sénateur Gauthier: Essentiellement, le projet de loi C-20 propose d'éliminer le Sénat dans le processus de détermination, à savoir si la question référendaire a été approuvée majoritairement et si elle était claire.

Il est difficile pour moi de faire face à un projet de loi qui, d'un côté, élimine le Sénat sous prétexte que le Sénat n'aura rien à dire dans le processus de détermination. C'est la majorité à la Chambre des communes qui décidera. Cela peut représenter un problème difficile dans l'éventualité d'un référendum. Rien ne dit que le gouvernement actuel sera au pouvoir à ce moment-là.

Pour ma part, j'ai tenté de convaincre le ministre des Affaires intergouvernementales d'inclure dans le projet de loi une entité canadienne importante et ses minorités linguistiques. Les peuples autochtones, quant à eux, ont obtenu une modification au projet de loi, et je suis content pour eux.

I hope you have the same sympathy for the Francophone minority which will find itself terribly isolated in this whole referendum decision-making process. Just as the native peoples, the francophone minorities have been the butt of some discrimination. In Ontario, Regulation 17, amongst other things, made the future of the Francophone minorities very difficult within Canada.

In your case, you have managed to convince the government to amend clauses 1(3) and 3(5). The Minister, in this very House, said that the reason he granted that amendment is because the native peoples are part of the Constitution under clause 35.

That is fine and well, but the linguistic minorities are also protected by clauses 16 to 23 of the Constitution. Of course, the Minister did not give me satisfaction. I am part of a linguistic minority, I am from Ontario and I've lived there all my life. The same bill seems to say that the native peoples, and more particularly those living in the province trying to separate from Canada, will have their say.

But what will happen to the other native peoples of Canada? There are some. In your opinion, who will be speaking for the peoples in other provinces that will be abandoned and will be facing the possibility of Quebec's secession?

There are native peoples in Quebec and, under Bill C-20, they're authorized to give their opinion, make their representations and give their advice to the government. Are you the one, Mr. Fontaine, who will be speaking for the Cree of Quebec.

[English]

Mr. Moses: I wish to draw attention to our proposed amendment. You will find that in our brief, in annex one. We do not make any particular reference to one province but to the aboriginal peoples of Canada. We make a Canada-wide reference to representatives, but that would also include those aboriginal peoples who are living in the province in which secession is being proposed by the provincial government.

In this case, it is in the context of Quebec secession. The aboriginal peoples of Quebec would certainly have a role as representatives of those people.

Mr. Fontaine: I spoke about the Assembly of First Nations and its role in this process, among other things. I spoke of our mandate and the representations that we made on behalf of First Nations. We speak for First Nations of Canada. The position that we advance here is as inclusive as we can make it. On this particular matter, we consulted closely with our brothers and sisters in Quebec.

Senator Joyal: I would to refer to Section 35(2) of the Constitution Act. It reminds us of something very important when we debate the issue of aboriginal rights in Canada; that is the definition of who is an aboriginal person in Canada. In this act, aboriginal peoples of Canada include the Indian, Inuit and Métis people of Canada.

J'espère que vous avez la même sympathie pour la minorité linguistique francophone qui, elle, se retrouvera terriblement isolée dans tout ce processus de décision référendaire. Comme les peuples autochtones, les minorités francophones ont fait l'objet d'une certaine discrimination. En Ontario, le Règlement 17, entre autres choses, a rendu très difficile l'avenir des minorités francophones au sein du Canada.

Dans votre cas, vous avez réussi à convaincre le gouvernement d'apporter un amendement aux articles 1(3) et 3(5). Le ministre, ici même dans cette Chambre, disait que la raison pour laquelle il a accordé cet amendement, c'est parce que les peuples autochtones font partie de la Constitution à l'article 35.

C'est très bien, mais les minorités linguistiques sont également protégées par les articles 16 à 23 de la Constitution. Le ministre ne m'a évidemment pas donné satisfaction. Je fais partie d'une minorité linguistique, je suis originaire de l'Ontario et j'y ai vécu toute ma vie. D'après ce même projet de loi, on semble dire que les peuples autochtones, et en particulier ceux de la province qui cherche à se séparer du Canada, auront un mot à dire.

Mais qu'arrivera-t-il aux autres peuples autochtones du Canada? Il y en a. Qui, d'après vous, parlera pour ces gens des autres provinces qui seront délaissés, qui feront face à la possibilité de la sécession du Québec?

Il y a des peuples autochtones au Québec et, en vertu du projet de loi C-20, ils ont l'autorité de donner leurs opinions, leurs représentations et leurs avis au gouvernement. Est-ce vous, monsieur Fontaine, qui parlerez pour les Cris du Québec?

[Traduction]

M. Moses: Permettez-moi d'attirer votre attention sur notre proposition d'amendement. Vous la trouverez dans notre mémoire, dans le premier appendice. Nous n'y faisons pas référence à une province en particulier mais aux peuples autochtones du Canada. Nous y faisons référence à tous les représentants du Canada, ce qui inclut bien entendu les peuples autochtones qui vivent dans la province dont le gouvernement propose la sécession.

En l'occurrence, il s'agit de la sécession du Québec. Il est certain que les peuples autochtones du Québec auront un rôle à jouer en tant que représentants de ces peuples.

M. Fontaine: J'ai parlé de l'Assemblée des premières nations et de son rôle dans cette procédure, entre autres choses. J'ai parlé de notre mandat et de représentations que nous avons faites au nom des Premières nations. Nous parlons au nom des Premières nations du Canada. Notre position est aussi englobante que faire se peut. Sur ce sujet particulier, nous avons étroitement consulté nos frères et nos soeurs du Québec.

Le sénateur Joyal: Permettez-moi de vous renvoyer au paragraphe 2 de l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Il nous rappelle quelque chose de très important lorsque nous débattons de la question des droits des peuples autochtones du Canada, à savoir la définition d'autochtone au Canada. Dans cette loi, les peuples autochtones incluent les Indiens, les Inuits et les Métis du Canada.

Some of my colleagues who are around the table and some of your elders will probably remember that when we first entrenched that definition in the proposed Constitution Act of 1982, the Métis were not included. Because of the representations of many of your elders and, of course, singularly, the representative of the Métis people, the definition established no distinction between any of the aboriginal peoples of Canada. According to the Constitution Act, they are all part of any process dealing with the aboriginal peoples.

That being said, I wish to return to Bill C-20 which is an important bill, and its interpretation may have an important impact on the way we treat aboriginal peoples especially.

I should like to read to you from the Interpretation Act of Canada which contains the definitions to which we must look when we wish to understand the various terms of this bill. Section 35(1) of the Interpretation Act of Canada states:

35(1) In every enactment....

“province” means a province of Canada, and includes the Yukon Territory, the Northwest Territories and Nunavut.

In fact, Parliament amended that definition to include Nunavut when Nunavut was recognized as a territory.

Clause 1 of the bill states:

The House of Commons shall, within thirty days after the government of a province tables in its legislative assembly or otherwise officially releases the question that it intends to submit to its voters in a referendum relating to the proposed secession of the province from Canada...

This bill recognizes that a territory could introduce such a resolution.

In other words, it means that what we are doing here is recognizing that the Nunavut legislature could introduce legislation to propose in a referendum, on a clear question, with some kind of a clear majority, that they want to cease to be part of the territory known as Canada and to go on their own internationally. In other words, they could exercise what Chief Fontaine has said in his brief, that is:

In the eyes of International Law, First Nations are Peoples with a right to self-determination.

In other words, this bill recognizes the capacity of the Inuit to have a referendum to seek international recognition in the same way that an independent state could. I have a problem reconciling that with the definitions that we have in Section 35(2).

The Chairman: Do you think you could speed it up a little bit, senator?

Senator Joyal: I will finish. We have the same problem with clause 3(1) of the bill which requires: “...negotiations involving at least the governments of all of the provinces and the Government of Canada.” In my reading of this clause it means that Nunavut would be negotiating with the federal government but the other

Certains de mes collègues ici présents et certains de vos anciens se souviendront probablement que lorsque nous avons inclus pour la première fois cette définition dans la proposition de la Loi constitutionnelle de 1982, les Métis n'étaient pas inclus. Grâce aux interventions de nombre de vos anciens et, bien entendu, tout particulièrement, du représentant des Métis, cette définition ne fait désormais plus de distinction entre les différents peuples autochtones. En vertu de la Loi constitutionnelle, ils sont tous intégrés à toute procédure concernant les autochtones.

Cela dit, je souhaite revenir au projet de loi C-20 qui est un projet de loi important et dont l'interprétation peut avoir un impact important sur la manière dont nous traitons tout particulièrement les peuples autochtones.

J'aimerais vous citer la Loi d'interprétation du Canada qui contient les définitions indispensables pour comprendre les divers termes de ce projet de loi. Le paragraphe 1 de l'article 35 de la Loi d'interprétation du Canada dit:

35(1) Les définitions qui suivent s'appliquent à tous les textes.

«province» province du Canada, ainsi que le territoire du Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut.

En fait, le Parlement a modifié cette définition pour inclure le Nunavut quand il a été reconnu comme territoire.

L'article 1 du projet de loi dit:

Dans les trente jours suivant le dépôt à l'assemblée législative d'une province, ou toute autre communication officielle, par le gouvernement de cette province, du texte de la question qu'il entend soumettre à ses électeurs dans le cadre d'un référendum sur un projet de sécession de la province du Canada [...]

Ce projet de loi prend acte qu'un territoire pourrait déposer une telle résolution.

En d'autres termes, cela veut dire que nous prenons en occurrence acte du fait que l'Assemblée législative du Nunavut pourrait déposer une loi référendaire proposant sur la base d'une question claire et d'une majorité claire sa séparation du Canada et son indépendance internationale. En d'autres termes, elle pourrait exercer ce droit dont le chef Fontaine a parlé dans son mémoire, à savoir:

En vertu du droit international, les Premières nations sont des peuples ayant droit à l'autodétermination.

En d'autres termes, ce projet de loi reconnaît aux Inuits un droit référendaire pour obtenir une reconnaissance internationale tout comme le ferait un État indépendant. J'ai du mal à concilier ce droit avec les définitions du paragraphe 2 de l'article 35.

La présidente: Est-ce que vous pourriez accélérer un peu, sénateur?

Le sénateur Joyal: Je finis. Le paragraphe 1 de l'article 3 du projet de loi pose le même problème puisqu'il requière: «[...] de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada». Selon mon interprétation de cet article, cela signifie que le Nunavut

aboriginal people would not be. That is why you have come to us this afternoon to ask to be included in the amendments.

If we adopt Bill C-20 as it stands, we are in fact making a distinction between two groups of aboriginal people of Canada, that is, the Inuit, who are of course recognized with full status according to the Nunavut Act and the Interpretation Act, and, of course, the other aboriginal peoples who would not be negotiating with the federal government and the seceding province but would merely be consulted.

I have problems reconciling that with the equality of treatment of aboriginal people under our constitutional law.

Mr. Fontaine: I do not wish to sound frivolous. However, if I understand your question, our perspective on this issue of secession and, in fact, the entire question of sovereignty and how we have represented ourselves in this regard, is that this is our land. This is the homeland of indigenous peoples. We have always defined ourselves as being part of this land. There has never been any question about secession or independence. To separate from ourselves does not make sense.

Mr. Moses: You make reference to the Inuit of Nunavut. The legislation provides and allows for a civil form of government and the removal of part of Canada from the Canadian Constitution. I must correct you, senator. Nunavut did not come about as a result of a recognition of the aboriginal aspect of it. What Nunavut provides is a government based on non-ethnicity, meaning that it is a non-ethnic government. As long as the Inuit are in the majority and while development that would allow for an influx of non-native people has not taken place, Nunavut is governed by the majority of the people who are the Inuit. Let us suppose that there is a big development, such as a big mineral find, and there is an influx of non-native people, workers. That would create an imbalance. Then, as a matter of fact, it would no longer be an Inuit government, the non-ethnic part would have a right to run the government.

I wanted to clarify that. It was just on that principle that I wanted to express those comments. It is not a recognition of an aboriginal principle.

The Chairman: I am reminded by one of my colleagues that only about one-half of the Inuit live in Nunavut, the other one-half live in Quebec.

[Translation]

Senator Prud'homme: Mr. McKenzie and Mr. Moses, you are, amongst other things, in negotiations with the Government of Quebec right now. There are bargaining tables sitting now. Some are going smoothly and others less so. Am I wrong?

Mr. McKenzie: No, you are right.

Senator Prud'homme: There are ongoing negotiations.

Mr. McKenzie: Yes.

Senator Prud'homme: Are they very advanced?

négoierait avec le gouvernement fédéral mais que les autres peuples autochtones ne négocieraient pas. C'est la raison pour laquelle vous êtes venus nous voir cet après-midi pour nous demander à être inclus dans les modifications.

Adopter le projet de loi C-20 sous sa forme actuelle, c'est en réalité faire une distinction entre deux groupes de peuples autochtones du Canada, à savoir, les Inuits, à qui bien entendu la Loi sur le Nunavut et la Loi d'interprétation accordent le plein statut légal, et, bien entendu, les autres peuples autochtones qui ne négocieraient pas avec le gouvernement fédéral et la province en voie de sécession mais seraient simplement consultés.

J'ai du mal à le concilier avec l'égalité de traitement des peuples autochtones aux termes de notre loi constitutionnelle.

M. Fontaine: Croyez-moi, je parle sérieusement, mais, si je comprends bien votre question, notre point de vue sur cette question de sécession et, en fait, toute la question de la souveraineté et comment nous sommes nous-mêmes représentés à cet égard, est que cette terre est à nous. C'est la patrie des autochtones. Nous nous sommes toujours définis comme faisant partie de cette terre. Il n'a jamais été question de sécession ou d'indépendance. Nous séparer de nous-mêmes ne fait pas de sens.

M. Moses: Vous avez fait référence aux Inuits du Nunavut. La loi prévoit et autorise une forme civile de gouvernement et le retrait de certaines parties du Canada de la Constitution canadienne. Je dois vous reprendre, sénateur. Le Nunavut n'est pas le résultat d'une reconnaissance de son caractère autochtone. Le Nunavut permet la mise en place d'un gouvernement fondé sur la non-ethnicité, c'est-à-dire un gouvernement non ethnique. Tant que les Inuits seront en majorité et tant que les aménagements qui permettraient l'arrivée de non-autochtones n'aura pas eu lieu, le Nunavut sera gouverné par la majorité de la population et elle est inuite. Supposons qu'on découvre un énorme gisement minéral et qu'il y ait afflux de non-autochtones, de travailleurs non autochtones. Il y aura déséquilibre. Il ne pourra plus y avoir de gouvernement exclusivement inuit, les non-ethniques auront le droit d'exercer le gouvernement.

C'est une précision que je voulais apporter. C'est sur la base de ce principe que je voulais faire ces commentaires. Ce n'est pas la reconnaissance d'un principe autochtone.

La présidente: Un de mes collègues me signale que seulement la moitié des Inuits vivent au Nunavut, l'autre moitié vit au Québec.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Vous êtes, monsieur McKenzie et monsieur Moses, entre autres, en grande négociation avec le gouvernement du Québec actuellement. Il y a des tables de négociations qui ont lieu présentement. Certaines fonctionnent très bien et d'autres sont plus difficiles. Est-ce que je me trompe?

M. McKenzie: Non, vous avez raison.

Le sénateur Prud'homme: Il y a des tables de négociations.

M. McKenzie: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Elles sont très avancées?

Mr. McKenzie: Yes. Actually, there are negotiations between the Innu, the Government of Quebec and the Government of Canada. I do not know if the Quebec government representative is here, but I suppose he will be watching CPAC to listen to our evidence. The negotiations are pretty far advanced where the principles are concerned. There are negotiations with the governments of Quebec and Canada. Canada's representative is Mr. André Maltais, he used to be one of your colleague and Mr. Guy Bernard a past executive secretary of the province of Quebec.

Without going into the finer details of the negotiation, the goal of the negotiation is to arrive at extinguishing the rights of the native peoples over the territory, to extinguish the federal rights, on the one hand, over the territory of the province of Quebec and, on the other, to extinguish the native rights over the territory of the province of Quebec. At the present time, the Innu have no treaty. They have entered no agreement to cede or abandon their native rights. So they have full and entire rights that are recognized under the 1982 Constitution, in clause 35, and they have their rights provided for by the common law. We have no treaty, however we do hold the rights that are described at the present time. The vowed and clear intent of the governments of Quebec and Canada is to arrive at a complete exhaustive and final definition of the meaning of aboriginal right for the Innu. So, the goal is to define what it will mean to be a native in 50, 75 or 100 years from now. It is a very difficult exercise.

If the federal government asked the government of Quebec or Guy Bernard: "What are your rights as a Quebecer?", I think it would be difficult to say that these rights are listed in a 300-odd page manual and that that is it, there are no other rights. That is a perilous exercise. For all these reasons, there is no agreement. We cannot manage to find an acceptable formula, be it for the Crown in Right of Quebec or the Canadian Crown or for aboriginals, so that aboriginal titles exist and subsist with Crown rights as provided for in the Supreme Court decisions in *Van der Peet* and *Delgamuukw*, which provide for reconciliation of the prior existence of aboriginal rights with sovereignty.

Senator Prud'homme: In the event that there was an agreement between you and the government of Quebec, without the federal government sanctioning it, what would your position be on this issue? I know that there are very close *in camera* negotiations going on right now.

Mr. McKenzie: These negotiations are public.

Senator Prud'homme: The question is very clear: In the event that there is an agreement between you on the one hand and the government of Quebec on the other, must there be approval by the federal government?

Mr. McKenzie: Definitely. The Royal Proclamation of 1763 is very clear about coming to agreements about aboriginal rights. That is part of your constitution. It is not ours, but it is yours. Those are the Crown's instruments. It states clearly that any granting of aboriginal rights of the new territory must be given to

M. McKenzie: Oui. Effectivement, il y a des négociations entre les Innu, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada. Je ne sais pas si le représentant du gouvernement du Québec est ici, mais je suppose qu'il va regarder CPAC pour écouter notre témoignage. Il y a des négociations qui sont à un stade quand même assez avancé au niveau des principes. Il y a des négociations avec le gouvernement du Québec et le Canada. Le représentant du Canada est M. André Maltais, qui était autrefois un de vos collègues, et M. Guy Bernard, ancien secrétaire exécutif de la province de Québec.

Sans divulguer les fins détails de la négociation, le but de cette négociation est d'arriver à l'extinction des droits des peuples autochtones sur le territoire, pour lever l'hypothèque fédéral, d'une part, sur le territoire de la province de Québec et, d'autre part, pour lever l'hypothèque autochtone sur le territoire de la province de Québec. Les Innu, actuellement, n'ont aucun traité. Ils n'ont fait aucune entente de cession ou d'abandon de leurs droits autochtones. Donc, ils ont des droits pleins et entiers qui sont reconnus dans la Constitution de 1982, d'après l'article 35, et ils ont les droits prévus par la common law. Nous n'avons pas de traité, cependant nous détenons les droits qui sont décrits présentement. L'objectif avoué et clair du gouvernement du Québec et du gouvernement fédéral c'est d'en arriver à une définition complète, exhaustive et finale de ce que cela veut dire un droit autochtone pour les Innu. Donc, le but est de définir ce que cela sera d'être un autochtone dans 50 ans, 75 ans ou 100 ans d'ici. C'est un exercice très difficile.

Si le gouvernement fédéral demandait au gouvernement du Québec ou à Guy Bernard: «Quels sont les droits que tu as comme Québécois?», je crois qu'il aurait de la difficulté à dire que les droits se retrouvent dans un manuel qui aurait environ 300 pages et puis, voilà, qu'il n'a plus d'autres droits. C'est un exercice périlleux. Pour ces raisons, il n'y a pas d'entente. On n'arrive pas à trouver une formule acceptable, autant pour la Couronne du Québec que pour la Couronne canadienne ou pour les autochtones, afin de faire en sorte que le titre autochtone existe et subsiste avec les droits de la Couronne tel que prévu dans les décisions de la Cour suprême dans *Van der Peet* et *Delgamuukw* qui prévoit la conciliation de la présence antérieure des droits autochtones avec la souveraineté.

Le sénateur Prud'homme: Advenant qu'il y ait une entente entre vous et le gouvernement du Québec, sans que le gouvernement fédéral donne sa sanction, où vous situez-vous dans cette question? Je sais qu'il y a des négociations non publiques très serrées actuellement.

M. McKenzie: Ces négociations sont publiques.

Le sénateur Prud'homme: La question est très claire: advenant qu'il y ait acceptation entre vous, d'une part, et le gouvernement du Québec, d'autre part, est-ce qu'il doit y avoir une acceptation du gouvernement fédéral?

M. McKenzie: Définitivement. Pour arriver à une entente visant les droits autochtones, la Proclamation royale de 1763 est claire. Cela fait partie de votre constitution. Ce n'est pas la nôtre, mais la vôtre. Ce sont les instruments de la Couronne. Elle dit bien que toute session des droits autochtones du nouveau territoire

the Crown in Right of Canada — which was the British Crown in the past but is now the Crown in Right of Canada. All rights have to be given to the Canadian Crown and not the Quebec Crown. So necessarily, it is an absolute condition in the event that we did not want to concede our rights but rather keep them and use them for our benefit in accordance with the Supreme Court decisions and section 35. Why should we give up our rights and abandon them? Canadians and Quebecers are not asked to abandon their rights. Only aboriginals are asked to abandon their identity rights related to territory, self-government, et cetera. Things do not go well when you negotiate on that basis. That is why for the past five years we've not wanted to negotiate under this federal policy that seeks to extinguish the rights of aboriginal peoples. *Sparrow* and the Royal Commission of Inquiry on Aboriginal Peoples were quite clear. Why should we have fought to get constitutional rights in section 35 in 1982 and then give them up? It makes no sense. We have to find a mechanism for agreement with Quebec and Canada that recognizes the continuity of aboriginal rights as well as the rights of Canadians and Quebecers living on this territory. And you will see, very soon, it will be written in the stars that there will be an agreement.

[English]

Senator Watt: Thank you all for being here. It seems we do not have that much time to discuss the most important part of the bill, the one that deals with our daily lives, and that is the Constitution. The Constitution is supposed to reflect everyone's needs in broad principle terms.

Having been involved in the James Bay and Northern Quebec Agreement negotiations, and also being a signatory to the agreement itself, a number of things bring me back to 1975 and the issue that was raised by the Innu. They felt that they were left out in the process. As well, they felt that their aboriginal rights were extinguished. I think we all have our own sense of interpretation as to what is extinguished and what is not extinguished. I wanted to share my point of view with you that, as an aboriginal people, your rights have not been extinguished.

I did have a chance to have an exchange with the person responsible for drafting this particular bill, Bill C-20, the minister responsible. He indicated to me that there was no need for any specific amendment related to the aboriginal people because it is already in the Constitution. That is exactly what he said. I asked, "If it is already in the Constitution, why not insert it into Bill C-20?" As a matter of fact, I went even farther to say that unless Bill C-20 was amended to include aboriginal concerns, this bill itself would be considered unconstitutional. He went so far as to say that you and Mr. Peter Hogg have the same interpretation as to what might happen if this were taken to the Supreme Court of Canada by the aboriginal leaders. He said to me, "You might be right, and again you might be wrong." Those are his exact words.

At the same time, the minister also illustrated how important this bill is, that it would have to be bullet-proof — that it would have to survive in court if challenged. Unfortunately, I am sorry to say, as one of the members of the Upper House, that I do not

doivent être remis à la Couronne du chef du Canada — qui était la Couronne britannique avant, mais maintenant c'est la Couronne du chef du Canada. Il faut remettre nos droits à la Couronne canadienne et non pas à la Couronne québécoise. Donc forcément, c'est une condition sine qua non, s'il advenait que nous ne voulions pas céder nos droits, mais les garder et les mettre en valeur conformément aux décisions de la Cour suprême et de la section 35. Pourquoi faudrait-il céder nos droits et les abandonner? On ne demande pas aux Canadiens ni au Québécois d'abandonner leurs droits. Il n'y a qu'aux autochtones à qui on demande d'abandonner leurs droits identitaires liés au territoire, à l'autonomie gouvernementale, et cetera. Cela va mal quand vous négociez sur cette base. C'est pour cette raison que cela fait cinq ans qu'on ne peut pas négocier en vertu de cette politique fédérale visant l'extinction des droits des peuples autochtones. *Sparrow* et la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones étaient clairs. Pourquoi nous serions-nous battus pour avoir des droits constitutionnels dans la section 35 de 1982 pour, par la suite, y renoncer? C'est un non-sens. Il faut trouver un mécanisme d'entente, avec le Québec et le Canada, qui reconnaît la pérennité des droits ancestraux autochtones ainsi que les droits des Canadiens et des Québécois sur le territoire. Et vous verrez, bientôt, cela sera écrit dans le ciel qu'il y aura une entente.

[Traduction]

Le sénateur Watt: Merci à tous d'être venus. On dirait que nous n'avons pas vraiment eu le temps de discuter de l'élément le plus important de ce projet de loi, celui qui concerne notre quotidien, à savoir la Constitution. La Constitution est censée refléter dans ses termes généraux les besoins de chacun.

Ayant participé aux négociations de la Convention de la baie James et du Nord québécois et ayant signé la convention elle-même, un certain nombre de choses me ramènent à 1975 et à la question soulevée par les Innus. Ils estimaient avoir été ignorés. Ils croyaient également avoir perdu leurs droits ancestraux. Nous avons tous notre propre interprétation de ce qui peut être aliéné et de ce qui ne peut pas l'être. Je tiens à vous dire que d'après moi, vous n'avez pas perdu vos droits de peuple autochtone.

J'ai eu l'occasion d'en discuter avec le ministre responsable de ce projet de loi, le C-20. Il m'a dit qu'il n'était pas nécessaire d'apporter un amendement au sujet des autochtones car c'est déjà dans la Constitution. C'est précisément ce qu'il a dit. Je lui ai demandé: «Si c'est déjà dans la Constitution, pourquoi ne pas le répéter dans le projet de loi C-20?» En fait, je suis allé plus loin et je lui ai dit que ce projet de loi serait considéré contraire à la Constitution si on ne tenait pas compte des préoccupations des autochtones à ce sujet. De son côté, il est allé jusqu'à dire que vous-mêmes et M. Peter Hogg avez la même opinion sur ce qui se produirait si les dirigeants autochtones portaient cette affaire devant la Cour suprême du Canada. Il m'a dit: «Peut-être auriez-vous raison, mais peut-être que non». C'est exactement ce qu'il m'a dit.

En même temps, le ministre m'a expliqué à quel point ce projet de loi était important, tellement important qu'il devait être à toute épreuve, et certainement à l'épreuve d'une contestation judiciaire. Malheureusement, en ma qualité de membre de la Chambre haute,

consider this to be a bullet-proof bill. I know it would be very costly to challenge this in court but, ultimately, that might be the only avenue left for the aboriginal people. That is for another day, depending on what happens.

I wondered why the minister responsible for this bill does not want the direct participation of the aboriginal people. At the staging point, he wants to exclude you from Bill C-20. My impression is that he wants to limit the political actors. He believes that the aboriginal people should not be political actors. In other words, he is putting his own interpretation into the ruling that came down from the Supreme Court of Canada, and I do not share that view.

Having said that, I heard the points that the other senators have raised, such as participation related to what you call being "consulted." As aboriginal people in this country, we certainly have enough experience over the last 20 years to know what consultation means. It is not worth the word that they use to express our participation. As Dr. Moses said, consultation means picking up the telephone and saying, "This is what we intend to do; goodbye," or sending you a note. We have experienced that.

Leading up to 1982, I participated directly in the formulation of what should be entrenched into the Constitution. I was assured by the Prime Minister of 1982 that commitments we had negotiated before the repatriation would not be touched by the premiers. I was invited to the first ministers' conference. My invitation was to listen only, not to participate.

Just before the Prime Minister and the premiers went behind closed doors, the Prime Minister told me not to worry, that it would not affect us. When they came out, today's Section 35 was no longer in the resolution. I am worried that that will happen again, even if Minister Dion tells us that there is no need to amend Bill C-20 because it is already in the Constitution. We did not have section 35 at the time. Thank God that we have it today. If we had Section 35 leading up to the James Bay and Northern Quebec Agreement, I do not think that the problems that arose from that would have happened.

I am very sorry that it went that way. As a signatory, I feel that I have some responsibility.

Mr. Fontaine and Dr. Moses, I proposed an amendment for the committee to deal with, but I am not sure whether it will deal with it. However, what recourse will you take if everything else fails?

Mr. Moses: While section 35.1 sets out the constitutional duties and obligations of Canada to the aboriginal peoples, it goes beyond just calling a meeting, which is the term that was being used. It includes a constitutional duty to negotiate. "Negotiate" means that the aboriginal peoples must be at the table. I have been in the business of negotiating for half of my life. "Agreement" means a meeting of the minds of the parties. That is how negotiations are successfully concluded. That obligation is included in section 35.1 of the Canadian Constitution.

je regrette de devoir dire qu'à mon avis ce projet de loi n'est pas à toute épreuve. Je sais qu'il serait très coûteux de le contester devant les tribunaux, mais en dernière analyse, ce sera peut-être la seule possibilité pour les autochtones. Mais nous verrons cela plus tard, selon ce qui se produira.

Je me suis demandé pourquoi le ministre responsable de ce projet de loi refusait la participation directe des autochtones. Au moment de la mise en scène, il veut vous exclure du projet de loi C-20. J'ai l'impression qu'il veut limiter la participation des acteurs politiques. Il considère que les autochtones ne devraient pas être des acteurs sur la scène politique. Autrement dit, il interprète à sa façon la décision de la Cour suprême du Canada, mais je ne suis pas de son avis.

Cela dit, j'ai entendu les observations des autres sénateurs, en particulier au sujet de l'exercice que vous appelez «consultations». Les 20 dernières années ont donné aux autochtones de notre pays de bonnes raisons de savoir ce que signifie le mot «consultations». Cela ne vaut pas le mot qu'ils utilisent pour exprimer notre participation. Comme M. Moses l'a dit, consulter signifie donner un coup de téléphone et dire: «Voilà ce que nous avons l'intention de faire. Au revoir» ou on vous envoie une note. Nous avons connu cela.

Jusqu'en 1982, j'ai participé directement à la formulation du texte de la Constitution. En 1982, le premier ministre m'avait assuré que les engagements négociés avant le rapatriement ne seraient pas modifiés par les premiers ministres provinciaux. J'ai été invité à la conférence des premiers ministres, mais uniquement pour écouter, pas pour participer.

Avant que les premiers ministres, fédéral et provinciaux, ne se réunissent derrière des portes closes, le premier ministre du Canada m'a dit de ne pas m'inquiéter, que cela ne nous concernait pas. Lorsqu'ils sont ressortis, ce qui est aujourd'hui l'article 35 ne figurait plus dans la résolution. Je crains que cela ne se reproduise, même si le ministre Dion nous dit qu'il n'est pas nécessaire de modifier le projet de loi C-20 parce que cela se trouve déjà dans la Constitution. À l'époque, nous n'avions pas l'article 35, et je remercie le ciel que nous l'ayons aujourd'hui. Si nous avions eu l'article 35 avant la Convention de la baie James et du Nord québécois, je ne pense pas que nous aurions eu ces problèmes.

Je suis désolé que les choses aient tourné ainsi. En ma qualité de signataire, je considère que j'ai une certaine responsabilité.

Monsieur Fontaine, monsieur Moses, j'ai proposé un amendement au comité, mais je ne suis pas certain qu'il sera retenu. Cela dit, si tout le reste échoue, qu'est-ce que vous pourrez faire?

M. Moses: L'article 35.1 prévoit les devoirs et les obligations constitutionnels du Canada envers les peuples autochtones, mais il ne s'agit pas d'une simple réunion, terme qui a été utilisé. Il s'agit d'une obligation constitutionnelle de négocier. Par «négocier», on entend que les autochtones doivent être assis à la table des négociations. J'ai passé la moitié de ma vie à négocier. Quand on parle «d'accord» cela veut dire que les parties s'entendent sur le fond. Voilà comment on négocie avec succès. Cette obligation figure dans l'article 35.1 de la Constitution canadienne.

While that may give us the opportunity to be part of a process that affects our treaty and aboriginal rights, as currently drafted, we believe that Bill C-20 excludes express aboriginal participation. That can be subject to many interpretations. We are already hearing what Section 35.1 of the Constitution does and does not do. Can you imagine the interpretations of Bill C-20 that we will hear with regard to the participation of aboriginal peoples in the process of secession that is being proposed, in this case by Quebec?

This is why we are calling upon the Senate. The Senate has a constitutional mandate to assess the legislation that comes before it. In doing that, the Senate must be consistent. It must respect certain underlying constitutional principles and values. That is why we are calling on the Senate to respect the principles of democracy, federalism, and the protection of aboriginal and treaty rights. That is the constitutional responsibility of the Senate.

If all else fails and Bill C-20 comes into force, we will certainly consider our recourse. We may even consider constitutional challenges to the law if Bill C-20 is passed without amendment.

I wish to be clear that we support the amendments. We ask honourable members of the Senate to support the amendments which recognize our right to participate equally in a negotiation process that affects the basic and fundamental human rights of our people which are threatened by secession. That is the constitutional responsibility of the Government of Canada, of Parliament, which includes the Senate.

Mr. Fontaine: I, of course, am of a similar view. I would also call on the Senate to support the amendments. I have made our position as clear as I possibly can. I hope that that will be given due consideration.

[Translation]

Mr. McKenzie: To respond to Senator Watt's important comments, and for the record, as an aboriginal, I do not believe that our rights have been extinguished. Canada claims — and we've expressed this very clearly throughout our presentation — that it extinguished our rights through Canadian law.

We represent the third generation of people who are faced with this Canadian legislation passed in 1977. People who are now dead came here, they demonstrated in front of Parliament, they made representations in March 1977. Now, other generations of leaders have tried. They are no longer at negotiation or representation tables like this one. This heritage demands reparation from the Canadian government.

I agree with the comments made by the two chiefs of the Grand Council of the Crees. Senators cannot use a double standard. If they can decide on the future of a country why is it that we, as aboriginal people, do not have that right?

Il est possible que cela nous permette de participer à un processus qui met en cause nos traités et nos droits ancestraux, sous leur forme actuelle, mais nous pensons que le projet de loi C-20 exclut expressément la participation des autochtones. Cela peut être interprété de nombreuses façons, et nous commençons déjà à entendre diverses interprétations sur les effets de l'article 35.1. Imaginez quelles interprétations nous entendrons plus tard au sujet du projet de loi C-20 et de la participation des autochtones au processus de sécession envisagé, dans ce cas particulier, par le Québec?

C'est la raison pour laquelle nous faisons appel au Sénat. Le Sénat a le mandat constitutionnel d'évaluer la législation qui lui est soumise. Ce faisant, le Sénat doit respecter certains principes et valeurs constitutionnelles et agir logiquement. C'est la raison pour laquelle nous demandons au Sénat de faire respecter les principes de la démocratie, du fédéralisme ainsi que la protection des droits ancestraux et issus de traités. C'est la responsabilité constitutionnelle du Sénat.

Si toutes nos tentatives échouent et que le projet de loi C-20 entre en vigueur, nous chercherons certainement des recours. Si le projet de loi C-20 est adopté sans amendement, il est même possible que nous envisagions une contestation constitutionnelle.

Je tiens à bien faire comprendre que nous sommes en faveur des amendements. Nous demandons aux honorables sénateurs de voter pour les amendements qui reconnaissent notre droit de participer à part égale au processus de négociation qui met en cause les droits humains fondamentaux de notre peuple, des droits qui sont menacés par une sécession possible. C'est la responsabilité constitutionnelle du gouvernement du Canada et du Parlement, et cela comprend le Sénat.

M. Fontaine: Évidemment, je partage cette opinion. Moi aussi, je prie instamment le Sénat de voter pour ces amendements. Nous avons exprimé notre position le plus clairement possible et nous espérons qu'elle sera étudiée attentivement.

[Français]

M. McKenzie: Pour répondre aux commentaires importants du sénateur Watt, et pour les fins de l'enregistrement, en tant qu'autochtone, je ne crois pas que nos droits aient été éteints. Le Canada prétend — et nous l'avons exprimé clairement tout au long de notre présentation — avoir éteint nos droits par une loi canadienne.

Nous représentons la troisième génération de personnes à faire face à cette législation canadienne adoptée en 1977. Des gens maintenant décédés sont venus ici, ils ont manifesté devant le Parlement, pour faire des représentations, en mars 1977. Maintenant, d'autres générations de leaders ont essayé. Ils ne sont plus à des tables de négociations ou de représentation comme ici. C'est un héritage qui demande réparation de la part du gouvernement canadien.

Je suis d'accord avec les commentaires des deux chefs du Grand Conseil des Cris. Les sénateurs ne peuvent faire emploi de deux poids, deux mesures. S'ils peuvent décider du sort d'un pays pourquoi nous, comme peuple autochtone, n'en avons-nous pas le droit?

[English]

The Chairman: Chief Fontaine, thank you very much. This has been an important session for us.

Senator Grafstein: There is a fundamental difference in the position of this aboriginal group and the minister. That difference is that the minister argues that, at the outset of any constitutional negotiation or process — let us call it a “process” — that certain political actors are not necessary to be involved as to the nature of a question or the nature of a majority, even if those, in this instance, are political actors in a province. That is what the minister says.

As I sum up your evidence, there are 10 heads under which you have a constitutional right to participate at the outset.

They are as follows: treaty rights, and also the special responsibility of Parliament, explicitly under Section 35.1 of the Constitution; under Parliament’s division of powers; under the Supreme Court advisory; under the principles enunciated in the case law, which includes federalism, the rule of law, and the protection of minorities; under the Senate, which also has the responsibility for regional and minority rights; and under the common-law case law.

The minister does not deny that the Senate is a political actor, but he says it is an unelected actor. He says that, although you represent groups, you are not directly elected in parliamentary terms, so you do not have a right to participate in the nature of the question or the nature of the majority that would make it a clear question or a clear majority.

Do you agree with that or not?

Mr. McKenzie: I have a simple answer to that, senator. It is fortunate for Minister Dion that he is not aboriginal because otherwise he would not speak that way. He would agree with our comments. If he were in our situation he would not come up with those kinds of justifications to exclude us from any participation or direct negotiations regarding the future of our territory or our resources.

Senator Grafstein: At the outset, Mr. McKenzie?

Mr. McKenzie: Yes.

Mr. Saganash: First, it is important to remind the senator that Dr. Ted Moses, the Grand Chief of the Grand Council of the Crees of Quebec, was as democratically elected as any person in the House of Commons. Let me make that clear: We are democratically elected as well.

Second, the minister is absolutely wrong in claiming that he may exclude some political actors in this process and include some. The minister has no discretion in this case. The Supreme Court said so. The Supreme Court that established the framework under which these political actors may act. The Supreme Court did not give any authority to the minister to exclude any political actor from that process.

One comment must be added on this particular point: What the sovereigntists and Minister Dion have in common is the exclusion of the aboriginal peoples. Bill-99, which now before the National Assembly, proposes to exclude aboriginal peoples from that

[Traduction]

La présidente: Chef Fontaine, merci beaucoup. Cette séance a été particulièrement intéressante pour nous.

Le sénateur Grafstein: Il existe une différence fondamentale entre la position de ce groupe autochtone et celle du ministre. La différence, c’est que d’après le ministre, au début de toute négociation constitutionnelle, disons qu’il s’agit d’un «processus», il n’est pas forcément nécessaire de faire participer certains acteurs politiques à la discussion sur la question proprement dite ou ce qui constitue une majorité, même si ces acteurs politiques sont des acteurs sur la scène provinciale, comme c’est le cas. Voilà ce que dit le ministre.

D’après ce que vous nous dites, la Constitution donne le droit de participer dès le début à la discussion sur dix sujets.

Ce sont les sujets suivants: les droits issus de traités et également les responsabilités spéciales du Parlement, telles qu’énoncées dans l’article 35.1 de la Constitution; la répartition des pouvoirs du Parlement; les arrêts de la Cour suprême; les principes de la jurisprudence, qui comprennent le fédéralisme, la règle de droit et la protection des minorités; le Sénat, qui est également responsable des droits des régions et des minorités; et enfin, la jurisprudence du droit commun.

Le ministre ne nie pas que le Sénat soit un acteur politique, mais il fait valoir que c’est un acteur qui n’est pas élu. Il prétend que vous représentez certains groupes, mais que n’ayant pas été élu d’une façon parlementaire, le Sénat n’a pas le droit de participer à la discussion en ce qui concerne la teneur de la question et ce qui constitue une majorité claire.

Est-ce que vous êtes d’accord ou pas?

M. McKenzie: Sénateur, j’ai une réponse très simple. Le ministre Dion a de la chance de ne pas être autochtone, car s’il l’était, il ne parlerait pas de cette façon. Il serait d’accord avec nous. S’il se trouvait dans notre situation, il n’invoquerait pas ce genre d’argument pour nous exclure de toute participation directe à des négociations qui concernent l’avenir de notre territoire et de nos ressources.

Le sénateur Grafstein: Tout au début, monsieur McKenzie?

M. McKenzie: Oui.

M. Saganash: Pour commencer, il faudrait rappeler au sénateur que M. Ted Moses, le grand chef du Grand Conseil des Cris du Québec a été élu aussi démocratiquement que n’importe quel député. Cela doit être parfaitement clair: nous aussi, nous sommes élus démocratiquement.

Deuxièmement, le ministre se trompe tout à fait quand il prétend pouvoir exclure certains acteurs politiques de ce processus alors qu’il y fait participer d’autres. Le ministre n’a aucune discrétion en la matière. C’est ce qu’a dit la Cour suprême. Or, c’est la Cour suprême qui a établi la scène où ces acteurs politiques se produisent. La Cour suprême n’a donné au ministre aucun pouvoir d’exclure certains acteurs politiques du processus.

À ce stade, il importe d’ajouter que si le ministre Dion et les souverainistes s’entendent sur une chose, c’est lorsqu’il s’agit d’exclure les autochtones. Le bill 99 qui se trouve actuellement devant l’Assemblée nationale exclut également les autochtones du

process. The clarity bill also excludes aboriginal peoples. That is one thing that both the sovereigntists and Minister Dion have in common. We do not think that is acceptable under the terms of the secession reference by the Supreme Court.

Mr. Moses: Very briefly, Madam Chair, I just wanted to confirm that so far as the Crees are concerned, it would be totally unacceptable and it would also be most unfair and undemocratic to conclude that aboriginal people should not participate in future secession negotiations or should not be political actors as the Supreme Court in its ruling pointed out. I quote: "The devil would be in the details," and I think we are beginning to hear the devil in the details by those assumptions. With all respect to the senator, that remark is not directed at him.

The Chairman: We thank you. This has been a long hearing, a most interesting hearing, and very important for our study of this bill. We are grateful for your contribution.

[Translation]

Our witness today is Mr. Claude Ryan, who is probably known to all Canadians as the former leader of the Liberal Party of Quebec, but some of us would say that it is primarily as a journalist that he first gained public recognition. Mr. Ryan, I believe that you have a presentation for us and we will then go on to the usual question and answer session. Welcome.

[English]

Mr. Claude Ryan: Madam Chairman, I thank you for your hospitality. I am pleased to be appearing again before a Senate committee. I have always observed that Senate committees work seriously. They want to get to the bottom of matters. If I can make a modest contribution to your efforts on the particular issue raised by Bill C-20, I would be delighted to do so.

I wrote my presentation in French. An English version was worked out over the weekend, but I have not had a chance to check the English version.

[Translation]

The French text should be considered authoritative until further notice. That is why I did not feel the need to check. However, I am cautioning you about this because sometimes we make minor changes, for example, when I was talking about the political society, in a text in English, and I would written that political society exists in order to enable us to be responsive to the mortal existence of humanity, its eternal existence being a function of other forms of association, the translator wrote: political society exists to guide the "moral" existence instead of "mortal."

With your permission, I will read the statement that I have prepared with a few changes to the original French text. Afterwards, I am in your hands for whatever you wish to ask me, except to vote.

processus. Le projet de loi sur la clarté a le même effet. C'est une chose sur laquelle les souverainistes et le ministre Dion s'entendent. Nous pensons que cela n'est pas acceptable aux termes du renvoi de sécession de la Cour suprême.

M. Moses: Très rapidement, madame la présidente, j'aimerais confirmer que pour les Cris il serait tout à fait inacceptable, et également injuste et antidémocratique de conclure que les autochtones ne devraient pas participer à l'avenir aux négociations sur une sécession possible ou ne devraient pas jouer ce rôle politique. Comme la Cour suprême l'a observé dans sa décision, et je cite «Ce qui est problématique ce sont les détails» et à mon avis, ces hypothèses nous le confirment bien. Cela dit, je m'empresse d'ajouter que ces observations ne s'adressent pas aux sénateurs.

La présidente: Nous vous remercions. Cette séance a duré longtemps, elle a été particulièrement intéressante, et également très importante pour notre étude de ce projet de loi. Vous avez toute notre gratitude.

[Français]

Notre témoin aujourd'hui est M. Claude Ryan, connu probablement par tous les Canadiens en tant qu'ancien chef du Parti libéral du Québec, mais certains diraient parmi nous que c'est surtout en tant qu'ancien journaliste qu'il a d'abord été reconnu par le public. Monsieur Ryan, je pense que vous avez une présentation à nous faire et nous passerons ensuite à la période habituelle des questions et réponses. Bienvenue chez nous.

[Traduction]

M. Claude Ryan: Madame la président, je vous remercie de votre hospitalité. Je suis heureux de comparaître une fois de plus devant un comité sénatorial. J'ai souvent eu l'occasion de constater que les travaux des comités sénatoriaux étaient très sérieux. Les sénateurs tiennent à aller au fond des choses, et si je peux apporter une contribution modeste à vos travaux sur cette question et sur le projet de loi C-20, je le ferais avec plaisir.

J'ai rédigé mon exposé en français. Une version anglaise a été préparée pendant la fin de semaine, mais je n'ai pas eu le temps de la vérifier.

[Français]

Le texte français fait foi jusqu'à nouvel ordre. C'est pour cela que je n'ai pas éprouvé le besoin de vérifier. Mais je vous donne cet avertissement parce que parfois on fait des petits changements de rien, par exemple, lorsque je parlais de la société politique, dans un texte en anglais, et que j'avais écrit que la société politique existe pour permettre de vaquer aux besoins de l'existence mortelle de l'humanité, son existence éternelle relevant de d'autres formes d'association, le traducteur a écrit: la société politique existe pour guider l'existence «morale» au lieu de «mortelle».

Si vous me permettez, je vais lire l'intervention déjà préparée et j'aurai quelques modifications à faire en cours de route par rapport au texte original français. Ensuite, je serai à vos ordres pour tout ce que vous voudrez me demander, sauf le vote.

I would like to thank you for your kind invitation to testify before your committee. I am grateful for the opportunity you have offered me to once again state my views regarding Bill C-20. Since I stated earlier, in February, before a committee of the House of Commons, that the bill was unacceptable in my eyes, and I have not changed my opinion in that respect, I shall necessarily have to reiterate in my presentation the main criticisms I tried at that time, with no great success, to bring to the attention of your colleagues in the other Chamber.

I shall try, however, as best I can, to lay out more clearly the reservations prompted by the two main clauses of the bill. The role assigned to members of the Senate in the bill has generated key debate in this Chamber, and I shall provide you with my opinion on that subject. As well, I propose, in a final section, to suggest certain amendments that would, in my humble opinion, contribute to making the bill less contentious.

Under clause 1 of the bill, Parliament would, in the days following the release of the referendum question, have to deliver its judgement on the clarity of the question, using two precise reference points defined in the bill: express reference to secession, in the absence of any other proposal.

Moreover, in the event of a negative decision as to the clarity of the question, impose a ban on the federal government undertaking any negotiations with Quebec, following a referendum result that is favourable to sovereignty, that could lead to the secession of Quebec.

These provisions seem to me to be extreme and politically unrealistic. Preserving the unity of the country is of the greatest importance to Parliament and the federal government and must be a source of constant concern for them. However, that concern must not be expressed in any jealous and possessive fashion. In a federal system, it must be expressed in a way that is respectful of the powers assigned to the other political players. When Parliament and the federal government act, they must also assume that every government intends to act in compliance with constitutional principles and the rule of law. When seen from that standpoint, Bill C-20 seems to me to fail in several respects.

First of all, the bill proceeds from a virtually visceral distrust of the good faith of one party and one government, which has always, to my knowledge, acted in a way that is respectful of constitutional rules and the rule of law. The drafters of Bill C-20 are suggesting that the National Assembly, whose job it is to approve the question, might be tempted to circumvent the requirement of clarity laid down by the Supreme Court. If that were to occur, specific and effective remedies would be available to Parliament and the federal government. However, at this point, we must rather assume the good faith of the Quebec government and of the National Assembly.

Second, the bill violates an elementary rule of conduct holding that, in a federal system, each level of government must be able to legislate an act within its field of jurisdiction without being subjected to legislative interference by the other. After recognizing

Je vous remercie de l'invitation que vous m'avez aimablement faite de témoigner devant votre comité. J'apprécie cette occasion que vous m'offrez d'exprimer de nouveau mes vues sur le projet de loi C-20. Comme j'ai déjà déclaré en février dernier devant un comité de la Chambre des Communes que le projet de loi était à mes yeux inacceptable, et que je n'ai pas changé d'avis à ce sujet, je devrai forcément réitérer dans ma présentation les principales critiques que je tentai alors, sans trop de succès, de porter à l'attention de vos collègues de l'autre Chambre.

Dans la mesure où j'en serai capable, j'essaierai cependant d'étayer plus clairement les réserves que m'inspirent les deux principaux articles du projet de loi. Le rôle réservé aux membres du Sénat dans le projet de loi ayant suscité de vives réactions dans cette Chambre, je vous livrerai aussi mon opinion à ce sujet. Enfin, dans une dernière partie, je proposerai certaines modifications susceptibles, à mon humble avis, de contribuer à rendre le projet de loi moins contestable.

En vertu de l'article 1 du projet de loi, le Parlement serait appelé, dans les jours qui suivraient le dévoilement de la question référendaire, à porter un jugement sur la clarté de la question à l'aide de deux points de repère précis que définit le projet de loi, à savoir la mention explicite d'un projet de sécession et l'absence de toute autre proposition.

De plus, dans l'hypothèse d'un jugement négatif sur la clarté de la question, le Parlement serait appelé à créer l'interdiction pour le gouvernement fédéral d'entamer avec le Québec, à la suite d'un résultat référendaire favorable à la souveraineté, toute négociation pouvant mener à la sécession de cette province.

Ces dispositions m'apparaissent exorbitantes et politiquement irréalistes. Le maintien de l'unité du pays concerne, au premier chef, le Parlement et le gouvernement fédéral, et doit être pour eux une préoccupation constante. Cette préoccupation ne doit cependant pas s'exprimer de manière jalouse et possessive. En régime fédéral, elle doit s'exprimer dans le respect des attributions dévolues aux autres acteurs politiques. Le Parlement et le gouvernement fédéral doivent aussi agir en postulant que chaque gouvernement et chaque législature voudront agir en conformité avec les principes constitutionnels et la règle du droit. Vu dans cette perspective, le projet de loi C-20 m'apparaît fautif à plusieurs égards.

Tout d'abord, le projet de loi procède d'une méfiance quasi viscérale à l'endroit de la bonne foi d'un parti et d'un gouvernement qui ont toujours agi, que je sache, dans le respect des règles constitutionnelles et de la légalité. Les auteurs du projet de loi C-20 laissent supposer que l'Assemblée nationale, de qui relève l'approbation de la question, pourrait être tentée de passer outre à l'exigence de clarté énoncée par la Cour suprême. Si jamais cela devait se produire, des recours précis et efficaces seraient à la disposition du Parlement et du gouvernement fédéral. Mais à ce stade-ci, il faut plutôt présumer de la bonne foi du gouvernement québécois et de l'Assemblée nationale.

En second lieu, le projet de loi viole une règle de conduite élémentaire en vertu de laquelle, en régime fédéral, chaque ordre de gouvernement doit pouvoir légiférer et agir dans ses champs de compétence sans avoir à subir l'ingérence législative de l'autre.

in the “whereases” that the government of a province has the right to consult its population by referendum on any subject whatever, and to decide the text of the referendum question, the drafters of Bill C-20 laid down requirements concerning the clarity of the question which would make it impossible to escape the criticism that they were trying to use a federal statute to dictate not only the substance but also the form of the question. This demonstrates a deplorable lack of respect for the government of Quebec and the National Assembly and, in my view, for the federal spirit itself. Some things are clear now that we have the opinion of the Supreme Court, but it would be wiser for Parliament and the federal government to let Quebec make the next move, given that any future referendum, if a referendum is to be held, will in any event be an essentially Quebec initiative, and to stress at every opportunity their commitment to the rules laid down by the Supreme Court, and to be prepared to act effectively when the situation requires it.

Third, on the question of methods, Bill C-20 goes too far when it contends that an unfavourable judgment by Parliament regarding the referendum question should automatically mean that the federal government would be barred from initiating any negotiations with Quebec that might lead to secession. It would have been wiser to say that in the event of a referendum result favouring sovereignty, but one that was obtained in response to a question devoid of clarity, the federal government would not be bound by any obligation to negotiate. That would have produced the same effect, but without the federal government being deprived of the latitude it might need. Since none of us knows what kind of situation might result from a future referendum, it hardly seems wise to try to tie the federal government’s hands as the drafters of Bill C-20 are proposing to do.

Fourth, by the virtually obsessive importance that the federal government places on the clarity of the question, it is once again inviting the rest of the country to circumvent the real problem, which is the source of the present malaise. It is trying to tell us that the close result in 1995 was attributable to the ambiguity and confusion of the question. It is deceiving itself, however, and it is deceiving the people of Canada, when it tries to spread this impression. I myself am also of the view that the 1995 question was not clear, and I have explained my reasons at length in a study recently published by the C.D. Howe Institute. However, I do not believe that the wording of the question was the primary cause of the close result of the vote. To my mind, the cause of the rise of the vote for sovereignty-association was much more connected to the discontent felt by thousands of Quebecers regarding the lack of urgency felt by the rest of Canada for renewing Canadian federalism to reflect the aspirations of Quebec. Certainly, let us not believe that if Bill C-20 is enacted it will help to reverse that opinion, which is still very widespread.

Fifth, with Bill C-20, the federal government undoubtedly wants to give the federalist forces an additional weapon in the battle against Quebec separatism. However, it is risking creating the opposite effect in Quebec. Bill C-20 in fact enjoys broad

Après avoir reconnu dans les «considérants» que le gouvernement d’une province a le droit de consulter sa population par voie de référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire, les auteurs du projet de loi C-20 formulent, concernant la clarté de la question, des exigences telles qu’ils ne sauraient échapper au reproche d’avoir voulu se servir d’une loi fédérale pour tenter de dicter non seulement la teneur, mais aussi la forme de la question. Cela témoigne d’une absence déplorable de respect pour le gouvernement du Québec et pour l’Assemblée nationale et, à mon sens, pour l’esprit fédéral tout court. Certaines choses étant plus claires à la suite de l’Avis de la Cour suprême, il serait plus judicieux, pour le Parlement et le gouvernement fédéral, de laisser Québec faire le prochain geste, vu qu’un futur référendum, s’il doit avoir lieu, sera de toute manière une initiative essentiellement québécoise, de souligner à temps et à contre-temps leur attachement aux normes énoncées par la Cour suprême et d’être prêts à agir efficacement lorsque la situation le requerra.

Troisièmement, au chapitre des moyens, le projet de loi C-20 va trop loin en prétendant qu’un jugement défavorable du Parlement sur la question référendaire devrait entraîner automatiquement l’interdiction pour le gouvernement fédéral d’entamer avec le Québec toute négociation pouvant mener à la sécession. Il aurait été plus judicieux de dire qu’advenant un résultat référendaire favorable à la souveraineté mais qui aurait été obtenu en réponse à une question dénuée de clarté, le gouvernement fédéral ne serait pas lié par l’obligation de négocier. Cela eut produit le même effet sans que le gouvernement fédéral soit privé pour autant d’une marge de manoeuvre dont il pourrait avoir besoin. Vu que nul ne connaît le genre de situation qui pourrait découler d’un éventuel référendum, il apparaît peu sage de vouloir lier les mains du gouvernement fédéral comme le proposent les auteurs du projet de loi C-20.

Quatrièmement, par l’importance quasi obsessive qu’il attache à la clarté de la question, le gouvernement fédéral, une fois de plus, invite le reste du pays à passer à côté du vrai problème qui est à la source du malaise actuel. Il tente de faire croire que le résultat serré de 1995 fut attribuable au caractère ambigu et enchevêtré de la question. Mais il se trompe lui-même et il trompe la population du Canada en cherchant à répandre cette impression. Je suis moi aussi d’avis que la question de 1995, tout comme celle de 1980 et encore davantage, n’était pas claire et je me suis longuement expliqué à ce sujet dans une étude publiée récemment par l’Institut C.D. Howe. Mais je ne pense pas que le libellé de la question ait été la principale cause du résultat serré du vote. La vraie cause de l’augmentation du vote favorable au projet de souveraineté-association fut bien davantage, à mes yeux, le mécontentement de milliers de Québécois devant le peu d’empressement du reste du Canada à renouveler le fédéralisme canadien en accord avec les justes aspirations du Québec. N’allons surtout pas croire que le projet de loi C-20, s’il est adopté, aidera à renverser cette opinion toujours fort répandue au Québec.

Cinquièmement, avec le projet de loi C-20, le gouvernement fédéral veut sans doute fournir aux forces fédéralistes un instrument additionnel dans leur lutte contre le séparatisme québécois. Mais il risque de produire l’effet contraire au Québec.

support in the rest of the country, which is not surprising, in that opposition to separatism is visceral in English Canada, to the point that reactions there on the subject of what is going on in Quebec are most often given without any critical thought. In Quebec itself, Bill C-20 is helping to feed the anti-federalist convictions of Quebec sovereigntists, and is unfortunately a source of pointless tension at this time within the federal forces. This is evidenced by the opposition so often expressed by the leader of the Liberal Party in Quebec, Mr. Jean Charest, as well as many other provincial Liberals. Mr. Charest made the astute observation — as did Mr. Benoît Pelletier, spokesman for the Liberal parliamentary group on constitutional affairs — that a joint declaration of the National Assembly would be more appropriate and wiser in the circumstances than the legislative approach advocated by the Bouchard government.

Sixth, if the composition of Parliament were to remain as it is at present, the referendum question approved by the National Assembly would probably be deemed to be acceptable by a majority of the members representing Quebec in the House of Commons, but a majority of members from the other provinces might consider it to be unclear. Quebec, which is already at the mercy of the consent of its other partners if it should wish to achieve independence legally, would then also be subject to the judgement of a majority of members of the House from outside Quebec with respect to the clarity of the referendum question.

I must comment, finally, on an argument that has been made in recent weeks by a number of witnesses, including the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs. Some of these witnesses include constitutional experts whose opinion reflects their knowledge of their discipline but is lacking in common sense. According to those witnesses, Bill C-20 is entirely acceptable in that it creates constraints that apply only to the federal government, and does not in any way infringe upon the powers of the National Assembly. This specious argument fails to convince when we look at it outside a narrowly legalistic context. The bill gives the impression that it creates obligations for the federal government, but in reality the obligations that result from the bill target, first and foremost, the entire government of Quebec and the National Assembly. The federal government is trying, by using Parliament for this purpose, to accomplish indirectly what it would never dare to attempt directly. The effect is the same, however. Ultimately, it is Quebec's freedom to manoeuvre that the federal government is trying to circumscribe.

For all these reasons, I find clause 1 of Bill C-20 to be frankly unacceptable. I personally would prefer that the three following rules be observed before any referendum is held on the sovereignty of Quebec:

First, Parliament, the federal government and the federal political parties should assume, until they have evidence to the contrary, that even though the government and the National Assembly of Quebec may support — at least some of them — a different constitutional option, they have respect for the Canadian

Le projet de loi C-20 jouit en effet d'un large appui dans le reste du pays, et il n'y a pas lieu de s'en étonner car l'opposition au séparatisme est viscérale au Canada anglais au point que les réactions au sujet de ce qui se passe au Québec y sont le plus souvent dénuées de tout esprit critique. Mais au Québec même, le projet de loi C-20 contribue à alimenter les convictions anti-fédéralistes des souverainistes québécois et est malheureusement une source de division et de tension inutile à ce moment-ci parmi les forces fédéralistes. En fait foi l'opposition exprimée à maintes reprises par le chef du Parti libéral du Québec, M. Jean Charest et de nombreux autres libéraux provinciaux. M. Charest a aussi fait valoir avec à-propos — de même que M. Benoît Pelletier, porte-parole du groupe parlementaire libéral en matière constitutionnelle — qu'une déclaration commune de l'Assemblée nationale serait mieux indiquée et plus prudente, dans les circonstances, que le projet de loi 99, l'approche législative proposée par le gouvernement Bouchard.

Sixièmement, si la composition du Parlement devait demeurer ce qu'elle est présentement, la question référendaire approuvée par l'Assemblée nationale serait probablement jugée acceptable par une majorité des députés qui représenteraient le Québec à la Chambre des Communes, mais une majorité des députés en provenance des autres provinces pourrait la juger peu claire. Déjà à la merci du consentement des autres partenaires, s'il voulait légalement accéder à l'indépendance, le Québec serait en outre assujéti, en ce qui concerne la clarté de la question référendaire, au jugement d'une majorité de députés extérieurs au Québec.

Enfin, un commentaire s'impose sur un argument qui a été invoqué devant vous au cours des dernières semaines par divers témoins, dont le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes. Parmi ces témoins, il y avait même des constitutionnalistes qui jugent d'après leur discipline, mais qui ne sont pas sur le plancher des vaches. Selon ces témoins, le projet de loi C-20 serait tout à fait acceptable en ce qu'il ne crée de contraintes que pour le gouvernement fédéral et n'empiète en aucune manière sur les compétences de l'Assemblée nationale. Cet argument spécieux ne tient pas la route dès que l'on sort d'une perspective étroitement legaliste. Le projet de loi donne en effet l'impression de créer des obligations pour le gouvernement fédéral mais en réalité, les obligations véritables qui en découleraient visent d'abord et avant tout le gouvernement du Québec et l'Assemblée nationale. Le gouvernement fédéral tente d'accomplir indirectement, en utilisant à cette fin le Parlement, ce qu'il n'oserait entreprendre directement, mais l'effet est le même. En définitive, c'est la liberté de manoeuvre du Québec qu'il cherche à encadrer.

Pour toutes ces raisons, je trouve l'article 1 du projet de loi C-20 franchement inacceptable. Je préférerais, pour ma part, que les trois règles suivantes soient observées avant la tenue d'un futur référendum sur la souveraineté du Québec:

Premièrement, le Parlement, le gouvernement fédéral et les partis politiques fédéraux devraient présumer, jusqu'à preuve du contraire, que le gouvernement et l'Assemblée nationale du Québec, même s'ils défendent — au moins une partie d'entre eux et des députés à l'Assemblée nationale — une option

constitutional system and for Canada's laws, and should deal with them in that spirit.

Second, if Parliament or the federal parties or political figures, or even the federal government, consider it appropriate, there is nothing to stop them from working on the federal scene to ensure that their option is known at all times regarding any aspect of the referendum process that they consider to be contentious, having regard to the constitutional rules and general interest of Canada.

Third, unless it has urgent and serious reasons, Parliament should refrain from any legislative action to counteract in advance the National Assembly's exercise of its legislative powers, and/or that might be interpreted as throwing up a major impediment to the free expression of the will of the people.

The second clause of Bill C-20 provides that before any negotiations may follow on a referendum result favourable to sovereignty, Parliament should be asked to declare, by resolution, "whether, in the circumstances, there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of that province that the province cease to be part of Canada."

One question immediately springs to mind: Unless the drafters of the bill intend to change the traditional rules of decision making in this kind of exercise, is the process defined in the bill really necessary?

If we look at the course that has been followed to date for assessing the results of comparable referendums, the kind of determination provided for in Bill C-20 would not really seem to be necessary. Based on the 50 per cent plus one rule, which has been followed to date, victory goes to the side that obtained a majority of the votes cast in a referendum. In this context, there is no need for Parliament to determine anything in order to be certain of the authenticity of the result. The official report of the Chief Electoral Officer normally fills this need, and any challenge that might follow from the manner in which the vote was held is a matter for the courts, or a commission created especially for the purpose, and not the federal Parliament.

Instead of taking the classical approach, Bill C-20 institutes a new procedure under which it would be up to Parliament to determine whether the people had given a clear expression of a will that the province cease to be part of Canada, and for that purpose to take into account:

- a) the size of the majority of valid votes cast in favour of the secessionist option;
- b) the percentage of eligible voters voting in the referendum;
- c) any other matters or circumstances it considers to be relevant.

If the aim here were merely to verify the figures relating to the first two points, the report of the Chief Electoral Officer would fill this need and, other than a signature, it is hard to see what Parliament could add to it. However, that is not the case for the

constitutionnelle différente, sont respectueux de l'ordre constitutionnel canadien et des lois et ils devraient agir avec eux dans cet esprit.

Deuxièmement, s'ils le jugent à propos, rien ne devrait empêcher ni le Parlement, ni les partis fédéraux, ni les personnalités politiques oeuvrant sur la scène fédérale, ni même le gouvernement fédéral, de faire connaître en tout temps leur opinion sur tout aspect du processus référendaire qu'ils jugeraient contestable à la lumière des normes constitutionnelles et de l'intérêt général du pays.

Troisièmement, à moins de motifs urgents et graves, qui n'existent pas à l'heure actuelle, le Parlement devrait s'interdire toute intervention législative visant à contrecarrer par anticipation l'exercice de ses compétences législatives par l'Assemblée nationale et/ou pouvant être interprétée comme introduisant une entrave de taille dans la libre expression de la volonté de la population.

Le deuxième article du projet de loi C-20 stipule qu'avant toute négociation pouvant découler d'un résultat référendaire favorable à la souveraineté, le Parlement devrait être appelé à déclarer, par résolution, «si, dans les circonstances, une majorité claire de la population a déclaré clairement qu'elle veut que la province cesse de faire partie du Canada».

Une question vient tout de suite à l'esprit: à moins que les auteurs du projet de loi ne visent une modification de la règle traditionnelle de décision en pareil exercice, la démarche définie dans le projet de loi est-elle vraiment nécessaire?

Si on s'en tient à la ligne de conduite suivie jusqu'à maintenant pour apprécier le résultat de référendums comparables, le genre de vérification que prévoit le projet C-20 ne serait pas vraiment nécessaire. Selon la règle de 50 p. 100 plus un qui a été suivie jusqu'à maintenant, la victoire va en effet au camp ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés lors d'un référendum. Dans un tel contexte, il n'est pas besoin de vérification parlementaire pour être assuré de l'authenticité du résultat. Le rapport officiel du directeur général des élections pourvoit normalement à ce besoin, et toute contestation pouvant découler de la manière dont s'est déroulé le scrutin relève des tribunaux, ou d'un aréopage spécialement institué à cette fin, et non pas du Parlement fédéral.

Au lieu de s'en remettre à cette manière classique de procéder, le projet de loi C-20 institue une procédure nouvelle, en vertu de laquelle il appartiendrait au Parlement de vérifier si la population a clairement décidé qu'elle voulait que la province cesse de faire partie du Canada et de prendre en considération, à cette fin:

- a) l'importance de la majorité de voix exprimée en faveur de la sécession;
- b) le pourcentage des électeurs inscrits ayant voté au référendum;
- c) tout autre facteur et circonstance qu'elle estime pertinents.

S'il ne s'agissait que de vérifier les chiffres relatifs aux deux premiers critères, le rapport du directeur des élections y pourvoirait, et on ne voit guère ce que le Parlement pourrait y ajouter, si ce n'est une signature. Il en va cependant tout

third point, which opens the door to all sorts of interpretations, the effect of which might be to set aside the basic rule that has been observed to date, and to substitute for it a new rule regarding which Bill C-20 in fact provides no guidance. The drafters of Bill C-20 have the audacity to present it as a Bill on Clarity. Unfortunately, this clarity is a one-way street, and might well end up being the exact opposite of genuine clarity. This is also an approach which would, without prior notice or decision, amount to the federal Parliament unilaterally amending the rule for interpreting a referendum held under the authority of the National Assembly, after a referendum was held. This would be an unprecedented situation, going far beyond any principle of democracy. Consequently, I consider it essential that paragraph 2(c) of clause 2 be deleted, or at least reformulated to rule out any possibility of distortion of democracy in the interpretation of the referendum result.

The reason I was pleased to accept your committee's invitation was because, as I already mentioned, I have had several opportunities to observe the seriousness with which the members of the Senate carry out their duties. Another reason was to tell you that, in my opinion, the federal government is wrong to try to reduce the role of the Senate in examining the two principle subject matters of Bill C-20. The Senate is one of the two bodies that make up Parliament. It holds powers that are crucial in respect of constitutional change, and in that respect, under the Constitution Act, 1982, it has a power of initiative similar to that of the House of Commons and the provincial legislatures. It would seem bizarre, to say the least, for the drafters of Bill C-20 to give the impression that they want to substantially reduce its role in examining the subject matters addressed by Bill C-20.

I presented you with severe criticism of Bill C-20, but I have done so based on the principles that I have constantly argued for many years. Because it does not respect those principles, because it relegates the National Assembly to the rank of a lower parliament, because it exhibits a profound distrust of democracy in Quebec, because it suggests that Quebec sovereignists are seditious citizens who must be kept under surveillance, this bill strikes me as humiliating to the legislators who sit in Quebec City and to the people they represent. It strikes me as unacceptable from the standpoint of a sound vision of federalism and democracy. It is, moreover, a profound source of discomfort and of division among Quebec federalists. For all these reasons, it would, in my view, be very regrettable if Bill C-20 were to become law in its present form.

Leaving aside the lengthy historical and philosophical exposition included in its opinion, the Supreme Court's answers to the three questions referred to it by the federal government were in fact so clear that the federal government has been handed, in legal terms, a huge advantage over any Quebec government that might want to separate Quebec from the rest of Canada through the use of methods that are the least bit contrary to the constitutional rules. The advantage thus given to the federal government should have been sufficient at this point with no need

autrement du troisième critère. Celui-ci ouvre la porte à toutes sortes d'interprétations, dont l'effet pourrait être d'annuler la règle de base qui a été observée jusqu'à maintenant et de lui substituer *a posteriori* une nouvelle règle, au sujet de laquelle le projet C-20 ne donne d'ailleurs aucune indication. Les auteurs du projet de loi C-20 ont l'audace de le présenter comme un projet de loi sur la clarté. Il s'agit malheureusement d'une clarté à sens unique qui risque d'être tout le contraire de la clarté bien comprise. Il s'agit aussi d'une approche en vertu de laquelle, sans avis ni décision préalable, la règle d'interprétation d'un vote référendaire tenu sous l'autorité de l'Assemblée nationale serait modifiée unilatéralement par le Parlement fédéral après la tenue d'un référendum. Ce serait là du jamais vu dépassant tout entendement démocratique. Il m'apparaît impérieux, en conséquence, que l'alinéa (2)c) de l'article 2 soit biffé, ou à tout le moins reformulé, de manière à exclure toute possibilité de distorsion antidémocratique dans l'interprétation du résultat référendaire.

Si j'ai accepté avec plaisir l'invitation de votre comité, c'est parce qu'il m'a été donné, comme je l'ai dit tantôt, de vérifier à diverses reprises le sérieux avec lequel les membres du Sénat s'acquittent des mandats qui leur sont confiés. C'est aussi pour vous dire qu'à mon avis, le gouvernement fédéral a tort de vouloir rabaisser le rôle du Sénat dans l'appréciation des deux matières principales dont traite le projet de loi C-20. Le Sénat est l'un des deux corps qui forment le Parlement. Il détient des pouvoirs incontournables en matière de changement constitutionnel et il possède à cet égard, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, un pouvoir d'initiative semblable à celui qui a été dévolu à la Chambre des communes et aux législatures provinciales. Il apparaît bizarre, pour dire le moins, que les auteurs du projet C-20 donnent l'impression de vouloir réduire considérablement le rôle du Sénat dans l'examen des sujets dont traite le projet de loi C-20.

Je vous ai soumis une critique sévère du projet de loi C-20 mais je l'ai fait en m'inspirant de principes que je n'ai cessé de défendre depuis de nombreuses années. Parce qu'il ne respecte pas ces principes, parce qu'il ravale l'Assemblée nationale au rang d'un parlement inférieur, parce qu'il témoigne d'une méfiance profonde envers la démocratie québécoise, parce qu'il laisse sous-entendre que les souverainistes québécois seraient des citoyens séditeux qu'il faut garder sous surveillance, ce projet m'apparaît humiliant pour les parlementaires qui siègent à Québec et pour la population qu'ils représentent. Il m'apparaît inacceptable à la lumière d'une saine conception du fédéralisme et de la démocratie. Il est, en outre, une source profonde de malaise, voire de division, entre fédéralistes québécois. Pour toutes ces raisons, il serait très regrettable, à mon avis, que le projet de loi C-20 devienne loi sous sa forme actuelle.

Par-delà les longs développements historiques et philosophiques dont son avis était assorti, les réponses de la Cour suprême aux trois questions que lui avait soumises le gouvernement fédéral étaient, de fait, tellement claires et tellement précises que le gouvernement fédéral s'est vu conférer au plan légal un immense avantage sur tout gouvernement québécois qui voudrait séparer le Québec du reste du Canada par le recours à des moyens le moins contrairement aux normes constitutionnelles. L'avantage ainsi conféré au gouvernement fédéral aurait dû suffire à ce

to translate that advantage so precipitously into a legislative instrument that is rife with distrust of Quebec democracy, and whose principle failing is that, while it purports to be about clarity, it introduces more confusion than clarity into the matters it addresses.

In view of the fact that, in a democracy, it is incumbent on us all to try to find common denominators on those questions where no unanimous agreement can be found, and although I am of the view that a bill about clarity is not necessary at this stage, I would like, in my conclusion, to talk about a few approaches that could, in my view, help to make Bill C-20 more acceptable in the eyes of the moderate federalists who cannot accept it in its present form.

In my opinion, only a few changes — you may find this simplistic since they are important ones — would be needed in order for Bill C-20 to have greater legitimacy in Quebec. What I would suggest is this — here there is a change relating to the English version —:

- a) that whereas number 7 be deleted. All the others could remain but the seventh whereas should be removed in my opinion.
- b) that clause 1 be deleted and that Parliament and the federal government reserve their right to act at any time, where necessary, to express their opinion and/or their intentions regarding any aspect of the referendum process that they consider to be contentious, having regard to Canadian constitutional rules;
- c) that clause 2 be retained but amended to read as follows:

Where the government of a province, following a referendum relating to the secession of the province from Canada, seeks to enter into negotiations on the terms under which that province might cease to be part of Canada, Parliament shall consider and, by resolution, set out its determination on whether, in the circumstances, there has been an expression of a will by a clear majority of the population of that province, in response to a clear question, that the province cease to be part of Canada. In considering whether there has been a clear expression of a will by a clear majority of the population of a province that the province cease to be part of Canada, Parliament shall take into account:

- a) the clarity of the question submitted to the population;
- b) the size of the majority of valid votes cast in favour of the secessionist option;
- c) the percentage of eligible voters voting in the referendum.

As far as all the other clauses are concerned, clause 2(3) could be retained as is. The same applies to clause 2(4), except that the words “the House of Commons” would be replaced by the word “Parliament.” As for clause 3(1), in view of the answers given by the Supreme Court to the three questions referred by the federal government, it strikes me as unnecessary. I would be inclined to suggest its deletion since the matter is already clear. One of the

stade-ci sans qu’il soit besoin de le traduire avec autant de précipitation dans un texte législatif rempli de méfiance envers la démocratie québécoise, et dont la principale carence est que, tout en se réclamant de la clarté, il introduit plus de confusion que de clarté dans les questions dont il traite.

Comme il nous incombe à tous, en démocratie, de chercher à trouver des dénominateurs communs sur les questions qui ne peuvent donner lieu à des accords unanimes, et tout en étant d’avis qu’un projet de loi sur la clarté n’est pas nécessaire à ce stade-ci, je me permets en conclusion d’indiquer, à titre de suggestions, quelques pistes qui pourraient contribuer selon moi à rendre le projet C-20 davantage acceptable aux yeux des fédéralistes modérés qui ne peuvent l’accepter dans sa forme actuelle.

Il suffirait à mon avis — vous allez trouver ceci un peu simplistique parce que c’est une demande importante — de certains changements pour que le projet C-20 ait une plus forte légitimité au Québec. Je suggérerais pour ma part — ici il y a un changement par rapport à la version anglaise que vous avez —:

- a) que le considérant numéro 7 soit biffé. Tous les autres considérant pourraient rester mais le considérant numéro 7 devrait être défait à mon point de vue.
- b) que l’article 1 soit biffé et que le Parlement et le gouvernement fédéral réservent leur droit d’intervenir en tout temps afin, s’il y a lieu, de faire connaître leur avis et/ou leurs intentions sur tout aspect du processus référendaire qui leur apparaîtrait contestable en regard des normes constitutionnelles canadiennes;
- c) que l’article 2 soit conservé, mais modifié de manière à se lire comme suit:

Dans le cas où le gouvernement d’une province, après la tenue d’un référendum sur un projet de sécession de celle-ci, cherche à engager des négociations sur les conditions auxquelles la province pourrait cesser de faire partie du Canada, le Parlement procède à un examen et, par résolution, détermine si, dans les circonstances, une majorité claire de la population, en réponse à une question claire, a déclaré qu’elle veut que la province cesse de faire partie du Canada. Dans le cadre de l’examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population a déclaré, clairement qu’elle voulait que la province cesse de faire partie du Canada, le Parlement prend en considération:

- a) la clarté de la question soumise à la population;
- b) l’importance de la majorité des voix exprimées en faveur de la proposition de sécession;
- c) le pourcentage des électeurs admissibles ayant voté au référendum.

En ce qui touche les autres articles, l’article 2(3), pourrait être conservé tel quel. Il en est de même pour l’article 2(4), sauf que les mots «la Chambre des communes» seraient remplacés par les mots «le Parlement». L’article 3(1), étant donné les réponses de la Cour suprême aux trois questions que lui avait soumises le gouvernement fédéral, la nécessité de cet article m’apparaît douteuse. Je suggérerais volontier de le biffer aussi, parce que

principles of pedagogy used to be that when a punishment has been handed out, it does not need to be repeated.

Clause 3(2) could remain, except that it would be desirable to replace the words "any changes to the borders of the province" with more neutral words, such as "the delimitation of the borders," so as not to give any basis to the impression in Quebec or the rest of the country that a decision had already been made to reduce the borders of Quebec to punish it for a decision it might take. The delimitation of the borders of Quebec strikes me as being quite adequate in the context.

I am now at your disposal for any questions, comments or objections you would like to raise.

Senator Beaudoin: My question relates to clause 2 which, as you already mentioned, provides for a certain type of supervision of one of the two legislative assemblies of a federation. Before, I would like to emphasize that the need for clause 3(1), following the Supreme Court's answers to the three questions submitted by the federal government, strikes me as doubtful. It is the famous constitutional amendment formula after hypothetically successful negotiations have taken place.

There is, of course, considerable debate about this. Some claim that it is the 7-50 formula that applies, others say that it requires unanimity. You are suggesting that we delete it. The reason why the Supreme Court did not express an opinion on the matter is because we did not ask for one. Perhaps the government was not interested in having such a clarification. The Court decided it would not express a view. It could have, but it chose not to.

So you are suggesting that it be put aside? Probably because the mechanism you suggest turns out to be very different from the one contained in the bill. In other words, you wish to set aside this matter of one legislature intervening in the work of another, and that is something I can understand. This matter of "legislative supervision" is something that could conceivably occur. Do you think that it would be pointless to end up adopting a constitutional amendment?

Mr. Ryan: That is going a bit far. This clause is rather exaggerated because the Supreme Court has already stated that it is part of the Constitution, that there is no such right under the Constitution of Canada. If this is in the Constitution, why is it necessary to include it in an Act? That is my objection to the clause. I will not get involved with the details of the amending formula. You know that the Supreme Court did exactly what the federal government requested. It said it did not want an answer on this matter and the Court did not provide one. That was clearly stated in the federal government's presentations to the Supreme Court.

Senator Beaudoin: Good enough. The Constitution can be amended. Let us suppose that negotiations are successful. We already know that the amending formula will apply and if there is ever a disagreement between the political actors, they will return

c'est du déjà connu. Autrefois, nous avions un principe en pédagogie: quand une punition a été donnée une fois, ce n'est pas nécessaire de la donner quatre fois.

L'article 3(2) pourrait demeurer, sauf qu'il serait souhaitable de remplacer les mots «toute modification des frontières de la province» par des termes plus neutres tels «la délimitation des frontières», pour ne pas laisser s'accréditer l'impression dans le Québec ou dans le reste du pays, que nous aurions déjà décidé à l'avance de réduire les frontières du Québec pour le punir d'une décision qu'il aurait prise. La délimitation des frontières du Québec me semblerait amplement suffisante en bonne législation.

Je suis maintenant à votre disposition pour toutes questions, tous commentaires et naturellement toutes objections que vous voudrez me soumettre.

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte sur l'article 2, qui prévoit, comme vous l'avez déjà dit, une certaine forme de tutelle entre deux législatures dans une fédération. Avant, j'aimerais souligner que la nécessité de l'article 3(1), suivant les réponses de la Cour suprême aux trois questions qui lui avaient été soumises par le gouvernement fédéral, m'apparaît douteuse. C'est la fameuse formule d'amendement constitutionnel après le stade des négociations, par hypothèse, fructueuses.

Il y a tout de même un débat considérable devant nous sur ce plan. Certains on dit que c'est la formule 7-50 qui s'applique, d'autres on dit que c'est la formule de l'unanimité. Vous proposez que nous l'enlevions. La raison pour laquelle la cour suprême ne s'est pas prononcée à ce sujet, c'est parce que nous ne l'avions pas invitée à le faire. Le gouvernement n'était peut-être pas intéressé à avoir cette réponse. La Cour a choisi de ne pas se prononcer. Elle aurait pu, mais elle en a décidé autrement.

Alors vous suggérez que cela soit mis de côté? Probablement parce que le mécanisme que vous proposez est très différent finalement de celui qui apparaît dans le projet de loi. Autrement dit, vous voulez mettre de côté la question d'intervention d'une législature dans le travail d'une autre, et cela, je peux le comprendre. La question de la «tutelle législative», c'est une chose qui pourrait arriver à un moment donné. Croyez-vous qu'il serait inutile d'avoir un amendement constitutionnel à la fin?

M. Ryan: Vous m'entraînez loin. Cet article est un petit peu exagéré, parce que la Cour suprême a déjà dit que cela fait partie de la Constitution, qu'il n'existe aucun droit au titre de la Constitution du Canada d'effectuer. Si c'est dans la Constitution, pourquoi est-il nécessaire de le mettre dans une loi? C'est mon objection à propos de cet article. Je n'embarque pas dans les détails de la formule d'amendement. Vous savez que la Cour suprême a rigoureusement suivi ce que le gouvernement fédéral lui avait demandé. Il avait dit qu'il ne voulait pas qu'elle lui donne de réponse à ce sujet et elle n'en a pas donné. C'était formellement dans les présentations du gouvernement fédéral à la Cour suprême.

Le sénateur Beaudoin: Cela me satisfait. On dit qu'on peut amender la Constitution. Les négociations par hypothèse sont fructueuses. On sait déjà qu'une formule d'amendement va s'appliquer et que si jamais il y a un désaccord entre les acteurs

to the Supreme Court if there is a doubt. If that is the way it works, then good enough.

Mr. Ryan: Yes.

Senator Beaudoin: It is quite an acceptable response. Let me return to clause 2. You say that the federal government, Parliament, could intervene at any time. I suppose that you are ruling out “before the 30 day period,” but for the purpose of flexibility, Parliament, with its two Houses, could be entitled under this bill to intervene at any time, could it?

Mr. Ryan: Except through legislation, that is the difference, except if the two Parliaments intervene at the same time through legislation on the same matter. This is stated in the three principles that I set out on page five:

...unless it has urgent and serious reasons, Parliament should refrain from any legislative action to counteract in advance the National Assembly’s exercise of its legislative powers...

However, I cannot prevent Parliament from saying: “Under no circumstances can we accept such a thing, we will not agree and we wish to make our position clear,” that is what democracy is and that is why Parliament exists.

Senator Beaudoin: But not through legislation.

Mr. Ryan: That is my basic objection.

Senator Beaudoin: I have always thought that the best way is not through legislation but through the executive.

Senator Hervieux-Payette: I should perhaps ask you to comment on your remarks on page two of your brief, “at this point, we must rather assume the good faith of the Quebec government and the National Assembly” in view of the fact in the two previous referendums, we were in the same camp. Was it the Liberal party, or the opposition, that went along with the two questions?

Would it not be rather naive to assume good faith in such an important matter that will decide on the future of an entire country as well as our province, when the opposition has no involvement in this matter other than being defeated by 50 plus one on the question and when our fate depends on a question that you considered unacceptable when you were the leader of the opposition? When you talk about making an assumption of good faith, you are talking about the government of Quebec, which will be putting the question, which has a majority in the National Assembly. Where in the past am I to find such concrete support for its good faith?

Mr. Ryan: Regarding the questions put in the previous referendums, I referred you to two analyses published by the C.D. Howe Institute entitled *Consequences of the Quebec Secession Reference: The Clarity Bill and Beyond*. As for the 1995 question in particular, you will find my answer within those articles. There is no need for me to expand on the subject now.

As for the good faith of those involved, it is an important matter. It is fundamental in a democracy. The Péquiste governments of 1995 and 1980 cannot be reproached for acting

politiques, ils retourneront devant la Cour suprême s’il y a un doute. Si tel est le cas, cela va.

M. Ryan: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C’est une réponse tout à fait acceptable. Je reviens à l’article 2. Vous dites que le gouvernement fédéral, le Parlement, pourrait intervenir en tout temps. J’imagine que vous excluez «avant la période de 30 jours», mais pour fins de flexibilité, le Parlement, avec ses deux Chambres, pourrait avoir le droit dans son projet de loi d’intervenir en tout temps?

M. Ryan: Sauf par voie législative, telle est la différence, sauf si deux parlements interviennent en même temps par voie législative sur la même question. Vous retrouverez cela dans les trois principes que j’ai énoncés à la page cinq:

[...] à moins de motifs urgents et graves, le Parlement devrait s’interdire toute intervention législative visant à contrecarrer par anticipation l’exercice de ses compétences législatives par l’Assemblée nationale [...]

Mais que le Parlement dise «n’importe quand, nous ne sommes pas pour cela, nous ne voulons pas de cette affaire et nous vous prévenons», je ne peux pas empêcher cela, c’est la démocratie et le Parlement est là pour cette raison.

Le sénateur Beaudoin: Et non pas par une loi.

M. Ryan: C’est mon objection de fond.

Le sénateur Beaudoin: J’ai toujours pensé que le meilleur moyen n’était pas la voie législative mais exécutive.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je devrais peut-être demander des commentaires sur vos propos, à la page deux de votre mémoire, «à ce stade-ci, il faut plutôt présumer de la bonne foi du gouvernement québécois et de l’Assemblée nationale» étant donné que lors des deux référendums précédents, nous étions dans le même camp. Est-ce que le Parti libéral, ou l’opposition, a souscrit aux deux questions?

Ne serait-ce pas une forme d’angélisme que de présumer de la bonne foi quand il s’agit d’une question aussi importante, qui décidera de l’avenir de tout un pays et de notre province, quand l’opposition n’a pas voix au chapitre sinon que d’être défaite par 50 plus un sur la question et quand il s’agit de sceller notre sort sur une question que vous avez jugée inacceptable quand vous étiez chef de l’opposition? Quand vous dites qu’il faut présumer de la bonne foi, c’est celle du gouvernement québécois, parce que c’est lui qui va poser la question, qui a la majorité à l’Assemblée nationale. Où dans le passé puis-je des références concrètes de sa bonne foi?

M. Ryan: En ce qui concerne les questions soumises aux référendums antérieurs, je vous ai référé à deux analyses publiées par l’Institut C.D. Howe: *Consequences of the Quebec Secession Reference: The Clarity Bill and Beyond*. Quant à la question qui a été posée en 1995, en particulier, vous trouverez ma réponse à l’intérieur de ces articles. Je ne suis pas obligé de m’attarder sur cette question maintenant.

En ce qui concerne la bonne foi des acteurs, c’est très important. C’est fondamental en démocratie. On peut reprocher au gouvernement péquiste de 1995 et de 1980 d’avoir agi avec

shrewdly. They will not be the only governments or parliaments to have done so. Almost all governments, in preparing a bill, have ulterior motives in addition to the noble ones that are publicly stated. I was a legislator myself for 12 years and I cannot claim that I was 100 per cent pure. We do our best, at least that was my habit. When I was in the National Assembly, I always tried to work on the assumption that my adversary might be acting as much in good faith as I, with different convictions and aims.

Without this basic respect for the presumed honesty of others, life as a parliamentarian can become extremely difficult. There is the risk of corrupting the political process. If the adversary fails to observe the rules under the constitutional order, then he must be fought with great vigour. I am fundamentally against legislating on a presumption. That is something I've learned over the years. I am no more separatist today than I was at the time. I have greater respect for those who do not share my views after my 15-year career as a parliamentarian in addition to my 16 years as a journalist, than I did at the beginning of my career. I realize that people's ideas are based on all sorts of experiences. The more you know people, the more you understand their views and the less inclined you are to condemn them or impute base motives. That is my political philosophy and I would be very sorry to see it contradicted by a bill on such an important matter.

Senator Hervieux-Payette: You were with us previously when we heard representatives of the First Nations on the subject of Canada's divisibility. Since the Constitution is silent on this, except perhaps for the accounts of discussions occurring before the drafting of the 1867 British North America Act, it seems to me that in your presentation — since we are talking about a referendum with 50 per cent plus one — you come out in favour of divisibility. On the basis of this reading of your presentation, do you think that the territory of Quebec is also divisible, taking into account the testimony we heard this afternoon?

Mr. Ryan: First of all, you know that I said that it would have been preferable if the Supreme Court had not ruled on this matter. Since the political intervenors had not settled the question, I did not think it was up to the Supreme Court to do so. I am still of the same view today even though I respect the opinion given and, as a Canadian citizen, I must live with the consequences of this opinion. As far as Quebec is concerned, I am aware of the comments made by your colleague through what I have read in the press. There is a fundamental difference between Canada and the United States. I am a disciple of President Lincoln whose writings I have read. They are an absolutely unique source of inspiration for any democrat. Mr. Lincoln forcefully stated the principle of the indivisibility of the American federal union and led the war against the secessionists on behalf of this indivisibility. In Canada we have proceeded in a more discreet fashion. It has not been clarified. We have preferred to develop the principle as we have progressed historically. I was very happy to see the

astuce. Cela ne sera pas le seul gouvernement et le seul Parlement à avoir fait cela dans l'histoire du monde. À peu près tous les gouvernements, quand ils préparent un projet de loi, ont toujours des arrières-pensées en plus des motifs nobles qu'ils vont mettre de l'avant en public. J'ai légiféré moi-même pendant une douzaine d'années et je ne peux pas prétendre que j'étais pur à 100 p. 100. Nous faisons pour le mieux. C'est l'habitude que j'ai cultivée. Quand j'étais à l'Assemblée nationale, j'ai essayé de toujours travailler en supposant que l'adversaire avait peut-être autant de bonne foi que moi, même en s'inspirant de convictions et d'objectifs différents.

S'il n'y a pas ce respect fondamental de l'honnêteté présumée de l'autre, la vie parlementaire devient extrêmement difficile. On risque de corrompre le processus politique. Si l'adversaire manque aux règles qui découlent de l'ordre constitutionnel, on doit alors le combattre avec une grande sévérité. Légiférer en presumant, j'y suis foncièrement opposé. J'ai appris au cours des années. Je ne suis pas plus séparatiste aujourd'hui que je l'étais à l'époque. Je respecte davantage ceux qui ne pensent pas comme moi après carrière de 15 ans de parlementarisme, au-delà de 16 ans de journalisme. Je le faisais au début de ma carrière. Je m'aperçois que les idées des gens proviennent de bien des expériences de toutes sortes. Plus on connaît les personnes, plus on comprend pourquoi elles pensent de telle ou telle manière, et moins on est enclin à les condamner et à leur prêter des motifs mauvais à tout propos. C'est ma philosophie politique, et je serais très peiné qu'elle soit contredite par un projet de loi sur une question aussi importante.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous étiez avec nous tantôt lorsque nous avons entendu les représentants des Premières nations au sujet de la divisibilité du Canada. Puisque nous n'avons rien dans la Constitution, sauf peut-être les comptes rendus des discussions qui ont eu lieu avant la rédaction de l'Acte d'Amérique du Nord britannique en 1867, dans votre discours, — puisque de toute façon on parle de référendum, de 50 p. 100 plus un — il me semble que vous penchez en faveur de la divisibilité. À partir de cette perception que j'ai eue de votre présentation, pensez-vous que le territoire québécois est un territoire aussi divisible, à partir des présentations des témoins présents cet après-midi?

M. Ryan: D'abord, vous savez que j'avais dit que la Cour suprême aurait été mieux de ne pas trancher cette question. Les acteurs politiques ne l'ayant pas tranchée, je ne pensais pas que la Cour suprême devait le faire. Je ne le pense pas davantage aujourd'hui même si je respecte l'opinion qu'elle a donnée et que, comme citoyen canadien, je dois vivre avec les conséquences de cette opinion. En ce qui concerne le Québec, j'ai pris connaissance des propos de votre collègue, évidemment par la presse. Il y a une différence fondamentale entre le cas canadien et le cas américain. Je suis un disciple du président Lincoln dont j'ai lu les écrits. C'est une source d'inspiration absolument unique pour tout démocrate. M. Lincoln avait affirmé avec force l'indivisibilité de l'union fédérale américaine, et c'est au nom de cette indivisibilité qu'il a mené la guerre contre les sécessionnistes. Au Canada, nous avons choisi la voie de la discrétion. Cela n'a pas été clarifié. On a préféré le développer à mesure qu'on avançait historiquement. J'étais très heureux que la

Supreme Court also take this approach in its considerations and state that our tradition is not the American one. This, therefore, leads to the possibility set out by the Supreme Court in principle. This is particularly true for Quebec because a province that is not like the others, that constitutes a nation in the cultural and social meaning of the term, and that forms a people will then have a fundamental right to self-determination. Will it exercise this right? That is another matter. It has a fundamental right that the Supreme Court itself must recognize. Here, the bill recognizes Quebec as a province like the others. We all know that this bill is aimed at Quebec. We have to open our eyes and see clearly. Where does the problem occur at the present time? The aboriginal peoples all wish to stay in Canada. They want a greater degree of autonomy. The problem we face occurs in Quebec. That must be the subject of our discussion.

As far as Quebec is concerned, whether it becomes sovereign or decides to do so, it will have to deal with this question. The problem of the aboriginals is a particularly serious problem which will have to be examined. No one has the answer to the question at the present time. That is the most I can say.

Senator Lynch-Staunton: The thing that most concerns me with the bill, and it is something you mentioned in your presentation, is the fact that Bill C-20 directed the federalist forces in Quebec and at the same time gave an impetus to separatist and ultra-nationalist forces. We must question the usefulness of such a bill when it divides those who should support it and reinforces those who accept it for very anti-federalist reasons. Mr. Charest calls Bill C-20 a black hole. He is the one who will be called upon, if still in his position for the next referendum, to head the No forces and he is already asking the Senate to reject this bill.

You were president of the No committee during the first referendum. You have had experience of what it is to hold together the federalist forces. We know what kind of tensions existed at the time but fortunately the result was positive for those who were against the question.

If, at that time, you had to deal with a bill like Bill C-20 or decision of the House of Commons during the referendum campaign declaring that the question was not clear, can you share with us what you think the impact would have been on the rest of the campaign and the vote?

Mr. Ryan: I will attempt to answer but first of all, I will tell you what my reaction would have been. If Mr. Trudeau had tabled a bill like this one in the House of Commons, I would have told him I did not want it. I would have said so publicly. I think that he knew. When Mr. Trudeau gave his opinion on the question or on other matters, I had no objection and it was certainly his right. It was not up to me to tell him what to say. We did discuss things together, amiably, in spite of the legends. More amiably before than afterwards.

Cour suprême, dans les considérations qu'elle a énoncées, emprunte aussi cette voie et dit que notre tradition n'est pas la tradition américaine. Cela entraîne, par conséquent, la possibilité qu'a énoncée la Cour suprême à l'état de principe. Cela vaut particulièrement pour le Québec, parce qu'une province qui n'est pas comme les autres, qui forme une nation au sens culturel et social du terme et qui forme un peuple, à ce moment, a un droit fondamental à l'autodétermination. Va-t-elle l'exercer? C'est une autre question. Il a un droit fondamental que la Cour suprême elle-même est obligée de reconnaître. Là, le projet de loi reconnaît le Québec comme étant une province comme les autres. Nous savons tous que le projet de loi vise le Québec. Il faut bien s'ouvrir les yeux et voir clair. Où est-ce que le problème se pose actuellement? Les peuples autochtones veulent tous rester dans le Canada. Ils veulent avoir plus d'autonomie. Le problème qui se pose, se pose au Québec. C'est de cela qu'on doit discuter.

Maintenant, en ce qui touche le Québec, si jamais il devient souverain ou décide de le devenir, il devra faire face à cette question, et, en particulier, le problème des autochtones est un problème très sérieux qui devra être examiné. Personne n'a la réponse à ce problème actuellement. C'est le plus que je puisse dire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce qui me préoccupe le plus avec ce projet de loi, — et vous en avez fait mention dans votre présentation — c'est le fait que le projet de loi C-20 a dirigé les forces fédéralistes au Québec et, en même temps, a donné un coup d'élan aux forces séparatistes et ultra-nationalistes. Il faudra se poser des questions sur l'utilité d'un tel projet de loi qui divise ceux qui devraient l'appuyer et renforce ceux qui l'acceptent pour des raisons extrêmement anti-fédéralistes. M. Charest appelle le projet de loi C-20 un trou noir. C'est lui qui sera appelé, s'il est en fonction au prochain référendum, pour diriger les forces du Non, et déjà, il demande au Sénat de rejeter ce projet de loi.

Vous avez été le président du comité du Non lors du premier référendum. Vous avez connu ce que c'est de garder ensemble les forces fédéralistes. On connaît les tensions qui existaient dans le temps, mais heureusement, le résultat a été positif en ce qui concerne ceux qui étaient contre la question.

Si vous aviez eu à subir, à l'époque, un projet de loi comme le projet de loi C-20 ou une décision de la Chambre des communes durant la campagne référendaire déclarant que la question n'était pas claire, pourriez-vous imaginer ou partager avec nous quel aurait été l'impact sur le reste de la campagne et sur le vote?

M. Ryan: Je vais essayer de répondre, mais d'abord, je vais vous dire quel aurait été ma réaction. Si M. Trudeau avait présenté un projet de loi comme celui-ci à la Chambre des communes, je lui aurais dit que je n'en voulais pas. Je l'aurais déclaré publiquement. Je pense qu'il le savait. Quand M. Trudeau s'est prononcé sur la question ou sur d'autres aspects, je n'avais aucune objection, et c'était son droit le plus strict. Ce n'était pas à moi de lui dicter ce que j'aurais souhaité qu'il dise. On en a discuté ensemble, aimablement, malgré les légendes. Plus aimablement avant qu'après.

So if he had come up with a bill like this one, I as leader of the opposition in Quebec would have told him that I wanted no part of it and that we did not need it.

Senator Lynch-Staunton: What Mr. Charest is saying today is not being listened to.

Mr. Ryan: I was not aware but if Mr. Charest is saying that, then I congratulate him.

Senator Lynch-Staunton: If you had had to submit to Bill C-20 and a decision of the House of Commons on the question, what would the impact have been?

Mr. Ryan: I do not know what the impact would have been. A campaign goes through lots of ups and downs, on both sides. How would it have influenced the results of the vote? I am not in a position to say. I would not like to make idle comments on such a matter. No one, not even opinion polls, could say.

[English]

Senator Lynch-Staunton: From your years of experience as an observer in Quebec, can you tell us how strong the forces that really want Quebec to become an independent country have been in the past and how strong they are today? I am not speaking of those who want a form of sovereignty association, a partnership, or some kind of a federal union, whether based on the European model or another, but of the true, strong separatists who want a complete break from Canada.

Mr. Ryan: I have no expertise in this matter. I must rely on public opinion polls, as do other public figures. Opinion polls suggest that the number who are strongly in favour of separation varies between 20 and 35 per cent, depending upon how the question is phrased and at what time of the year it is put to the people.

More significant, in my opinion, is that the number of those to whom the idea of sovereignty does not appear as radical as it would have 20 years ago is certainly much higher today. That is why the sovereigntist proposition is still a very dangerous one from the standpoint of Canadians. Many people would vote one way or the other today without the difficulties they would have had 20 years ago. They feel that the matter is not that important and that they could do well if they separate. That numbers moves between 25 per cent and 50 per cent.

Senator Lynch-Staunton: What is the difference between separation and sovereignty?

Mr. Ryan: Of course, the notion of sovereignty lends itself to several definitions. The one that involves the notion of separation appears clearer. However, you cannot exercise control over the words people use and political actors use. A Péquiste will talk about sovereignty having in mind political independence. I will talk of sovereignty having in mind the sovereignty of Quebec in its areas of jurisdiction. You cannot have control over that. When a Péquiste talks about sovereignty, we must accept that he means independence.

Alors, s'il était arrivé avec un projet de loi comme celui-là, moi, comme chef de l'opposition à Québec, je lui aurais dit que je n'en voulais point et que nous n'en avions pas besoin.

Le sénateur Lynch-Staunton: On n'écoute pas ce que M. Charest dit aujourd'hui.

M. Ryan: Je n'étais pas au courant, mais si M. Charest dit cela, je l'en félicite.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous étiez obligé de subir le projet de loi C-20 et une décision de la Chambre des communes sur la question, quel en aurait été l'impact?

M. Ryan: Je ne sais pas quel en aurait été l'impact. Une campagne connaît beaucoup de zigzags. Cela va d'un côté et de l'autre. Comment cela aurait-il influencé le résultat du vote? Je ne suis pas en mesure de vous le dire. Je ne voudrais pas tenir des propos vains là-dessus. Personne, pas même les sondeurs d'opinion, ne pourraient pas vous le dire.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Depuis de longues années, vous observez ce qui se passe au Québec, pouvez-vous nous parler des forces qui souhaitent faire du Québec un pays indépendant, et comparer leur détermination dans le passé et à l'heure actuelle? Je ne parle pas de ceux qui souhaitent une souveraineté-association, un partenariat ou une forme d'union fédérale, basée sur le modèle européen ou sur un autre modèle, mais je parle plutôt des séparatistes à tous crins, ceux qui souhaitent une séparation complète du Canada.

M. Ryan: Je n'ai pas de connaissance particulière en la matière, et je suis forcé de me baser sur les sondages d'opinion, tout comme les autres personnages publics. D'après les sondages la proportion des Québécois qui sont déterminés à obtenir la séparation varie entre 20 et 35 p. 100. Cela dépend de la façon dont la question est énoncée, et du moment de l'année où on fait le sondage.

Toutefois, ce qui est plus révélateur à mon avis, c'est que le nombre de gens pour qui la notion de souveraineté ne paraît pas aussi radicale qu'il y a 20 ans est bien plus élevé de nos jours. C'est la raison pour laquelle, du point de vue des Canadiens, la proposition souverainiste reste très dangereuse. Beaucoup de gens n'auraient plus les problèmes qu'ils auraient eus il y a 20 ans pour voter dans un sens ou dans l'autre. Ils considèrent que ce n'est pas tellement important et qu'ils s'en tireraient très bien en cas de séparation. Cette proportion oscille entre 25 et 50 p. 100.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelle est la différence entre séparation et souveraineté?

M. Ryan: Évidemment, la notion de souveraineté se prête à plusieurs définitions. Toutefois, c'est la définition qui contient la notion de séparation qui semble la plus claire. Cela dit, il est impossible de contrôler les mots qui sont utilisés par les gens et par les acteurs politiques. Un péquiste vous parlera de souveraineté mais il pensera à l'indépendance politique. Quand je vous parle de souveraineté, de mon côté, c'est à la souveraineté du Québec en ce qui concerne ses domaines de compétence que je pense. Ce genre de choses est impossible à contrôler. Lorsqu'un

Senator Lynch-Staunton: Then although article 1 of the separatist Constitution refers to sovereignty-association, it really means separation.

I think the Parti Québécois is now flogging sovereignty-association, having abandoned the word "separation," but to your mind one is just a code word for the other.

Mr. Ryan: That is right. They have succeeded to a large extent in making the association of the two terms less offensive than it would have appeared 25 years ago. Even if people do not believe it could be achieved, they would not react negatively if the question is put in those terms.

Senator Lynch-Staunton: You feel that many people who are voting for sovereignty, depending on the wording of the question, are not aware that at the same time they might be supporting separation.

Mr. Ryan: Yes. According to studies made of opinion polls after the last referendum, that inference can be made. However, one may argue that after five weeks of intensive debate on the two sides of the question, the people are intelligent enough to realize that they are voting either for sovereignty interpreted as separation or for Canada. A democratic result is very seldom crystal clear. There are always a lot of factors that intervene in an election, for example, but also in a referendum. I have been through two referenda, and I do not think the people are that thick. They can discern what is being put to them, and they do not need to have it given to them by a master dictating the details of the questions.

[Translation]

Senator Lynch-Staunton: So whatever the question is, they know what is at stake after the campaign.

Mr. Ryan: Yes.

[English]

Senator Chalifoux: I appreciate your remarks, and your brief was very interesting.

I am from Western Canada. I am a Métis. I would like to clarify a couple of things. Even though this bill seems to be directed at Quebec, it is also a template for other areas of this country. Western Canada has long been known to want separation. British Columbia has talked of separation. When I was in the Yukon this winter, the Yukon and Alaska were talking about separation from both countries to be on their own. It is an ongoing issue for Canada. That is over two thirds of our country.

Also, if it was not for Louis Riel and the provisional government of the day, Western Canada could probably have belonged to the United States now, but Louis Riel was a strong federalist and wanted to be part of Canada. In the meantime, the United States was wooing him to join forces with the United

péquistes vous parle de souveraineté, il faut comprendre qu'il veut dire indépendance.

Le sénateur Lynch-Staunton: Autrement dit, bien que l'article 1 de la Constitution séparatiste parle de souveraineté-association, cela veut vraiment dire séparation.

Le Parti québécois affiche aujourd'hui la notion de souveraineté-association, il a renoncé au mot «séparation», mais à votre avis, l'un et l'autre sont interchangeables.

M. Ryan: C'est exact. Dans une large mesure, ils ont réussi à associer les deux termes et à les rendre moins choquants qu'ils n'auraient été il y a 25 ans. Même si les gens ne pensaient pas que c'est possible, si on leur posait la question dans ces termes, leur réaction ne serait pas négative.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous pensez que, selon le libellé de la question, beaucoup de gens votent pour la souveraineté sans se rendre compte que c'est en même temps un vote pour la séparation.

M. Ryan: Oui. C'est une conclusion qu'on peut tirer d'après certaines études des sondages effectués après le dernier référendum. Toutefois, après cinq semaines de débats intensifs sur les deux aspects de la question, on pourrait penser que les gens sont suffisamment intelligents pour se rendre compte qu'ils votent, soit pour la souveraineté considérée comme une séparation, soit pour le Canada. Les résultats démocratiques sont rarement clairs comme de l'eau de roche. Dans les élections, toutes sortes de facteurs interviennent, et c'est le cas également lors d'un référendum. J'ai passé par deux référendums, et je ne pense pas que les gens soient si bêtes. Ils comprennent ce qu'on leur demande, ils n'ont pas besoin qu'on leur mette les points sur les i.

[Français]

Le sénateur Lynch-Staunton: En effet, quelle que soit la question, ils connaissent l'enjeu après la campagne.

M. Ryan: Oui.

[Traduction]

Le sénateur Chalifoux: J'ai beaucoup apprécié vos observations et j'ai trouvé votre mémoire très intéressant.

Je suis de l'ouest du Canada, je suis Métisse. J'aimerais vous demander des précisions sur un certain nombre de choses. Ce projet de loi semble s'appliquer au Québec, mais c'est également une série de règles qui pourraient s'appliquer à d'autres régions. On sait que depuis longtemps l'ouest du Canada souhaite une séparation. On en a parlé en Colombie-Britannique, et cet hiver j'étais au Yukon à un moment où le Yukon et l'Alaska parlaient, chacun de leur côté, de se séparer et de devenir indépendants. Pour le Canada, c'est une question qui n'est jamais réglée. Toutes ces régions représentent plus des deux tiers de notre pays.

D'autre part, s'il n'y avait pas eu Louis Riel et le gouvernement provisoire de l'époque, l'Ouest du Canada ferait peut-être partie des États-Unis à l'heure actuelle. Toutefois, Louis Riel était un fédéraliste convaincu et il tenait à appartenir au Canada. Pendant ce temps, les États-Unis lui faisaient la cour pour essayer de le

States. The aboriginal people of this country have been here for thousands of years. My homeland is Rupert's Land.

I would like your opinion on what the aboriginal leaders from Quebec were saying today. They would like to be political actors and to be totally involved in any discussions on separation. I would like to hear your comments on that. Do they have the authority under section 35 of the Constitution or do they not?

Mr. Ryan: I would not be in a position to answer your question today. I do not want to plant any confusion here. I will take it under consideration and I will write you about it.

Senator Chalifoux: I would appreciate that very much.

Mr. Ryan: I wish to make one point, if you will allow.

Regardless of what has been heard in the rest of Canada, I think Quebec is perhaps the province that has shown the greatest understanding for the plight of aboriginal nations. The two parties — the Parti Québécois governments as well as the Liberal governments — have gone a long way toward trying to understand better and to reach mutually acceptable arrangements within the framework of a political society common to all. Whatever we may learn in addition to what we are trying to do, we will always be very disposed to do it.

It is this spirit that I receive your question, and I would be delighted to write you about it.

Senator Chalifoux: We can get into a good debate on that issue, but this is not the time nor place.

[Translation]

Senator Nolin: My first question relates to your experience with the last two referendums and I would like to tie this up with the question put to you by Senator Lynch-Staunton. Let us assume that in 1980 and 1995 Bill C-20 was in existence. Let us suppose that the House of Commons decided that the question was not clear. You are against such a procedure but it nonetheless takes place. At the time you are the leader of the federalist camp in Quebec. What do we Quebec federalists do once the House of Commons states that the question is not clear? The Minister tells us that we must keep on working. What do you think of this rather far-fetched hypothesis?

Mr. Ryan: The situation is very different, because at the moment, we are talking about this at a time when a future referendum could be held, but circumstances suggest that it will not happen tomorrow. Consequently, the dust can settle. Things could happen that would make the current or a future government believe that this may not be the most judicious approach. A great many things can happen. That is why this is not raising a storm at the moment. Since there is no referendum — you know what public opinion is like when there is no immediate problem — public opinion is not different. Those who are counting on that to do anything at all are mistaken.

convaincre de se joindre aux États-Unis. Les autochtones habitent le Canada depuis des milliers d'années. Je suis moi-même originaire de Rupert's Land.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de la position des dirigeants autochtones au Québec. Ils voudraient jouer un rôle politique, participer à part entière à toutes les discussions sur la séparation. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Est-ce que l'article 35 de la Constitution leur donne ce droit, ou non?

M. Ryan: Je ne peux pas répondre immédiatement à votre question. Je ne voudrais pas susciter de confusion, je préfère m'informer et vous donner plus tard une réponse par écrit.

Le sénateur Chalifoux: Je l'apprécierais beaucoup.

M. Ryan: Toutefois, si vous le voulez bien, j'aimerais faire une observation.

Peu importe ce qu'on a dit ailleurs au Canada, je pense que le Québec est peut-être la province qui a manifesté la plus grande compréhension pour la misère des nations autochtones. Les deux partis politiques — à savoir le gouvernement du Parti québécois ainsi que les gouvernements libéraux — ont fait beaucoup pour mieux les comprendre et parvenir à des ententes mutuellement acceptables dans le cadre d'une société politique commune à tous. Peu importe ce que nous pouvons apprendre en marge de ce que nous essayons de faire, nous serons toujours parfaitement disposés à écouter.

C'est dans cet esprit que je comprends votre question, et je serai ravi de vous adresser une réponse écrite.

Le sénateur Chalifoux: Il y a matière à un bon débat sur cette question, mais ce n'est ni le moment ni le lieu.

[Français]

Le sénateur Nolin: Ma première question se rapporte à votre expérience des deux derniers référendums, et je ferai un peu le pont avec la question que le sénateur Lynch-Staunton vous posait tout à l'heure. Disons qu'en 1980 et en 1995 le projet de loi C-20 existait. Comme par hasard, la Chambre des communes détermine que la question n'était pas claire. Vous vous opposez à ce que cela se fasse, mais cela se fait quand même. Vous êtes à ce moment le grand patron du camp fédéraliste au Québec. Nous, les fédéralistes québécois, que faisons-nous partir du jour où la Chambre des communes déclare que la question n'est pas claire? Le ministre nous dit qu'il faut continuer à travailler. Que pensez-vous de cette hypothèse un peu farfelue?

M. Ryan: La situation est bien différente, parce qu'on discute, à ce moment, dans un climat où il y a possibilité d'un référendum ultérieur, mais les circonstances invitent à penser que ce n'est pas pour demain. Par conséquent, la poussière peut retomber. Il peut arriver que des circonstances se présentent qui rendent le gouvernement actuel, ou un gouvernement futur, capable de comprendre que ce n'est peut-être pas l'approche la plus judicieuse. Il peut arriver bien des choses. C'est la raison pour laquelle cela ne soulève pas de tempête actuellement. Comme il n'y a pas de référendum — vous connaissez l'opinion publique quand il n'y a pas de problème immédiat — l'opinion publique est indifférente. Ceux qui misent là-dessus pour faire n'importe quoi sont dans l'erreur.

Senator Nolin: You remember the situation in Quebec with respect to the unilateral repatriation of the Constitution.

Mr. Ryan: It took time and was difficult, and I speak from experience, because I suffered a great deal because of that.

Senator Nolin: You suffered a great deal...

Mr. Ryan: Yes, without acrimony, however.

Senator Nolin: I understand, that was the experience. My second question is about the opinion of the Supreme Court. The Court expounded in great detail about the obligation to negotiate in good faith in the case of clear decision by a province to separate from the rest of Canada. Do you think this obligation to negotiate should apply, must apply or does apply to all other constitutional negotiations? I am thinking, for example, of a constitutional amendment introduced by a province with a view to renewing Canadian federalism in good faith.

Mr. Ryan: To be frank, this part of the Supreme Court opinion has been highlighted as one of the most important parts. I do not completely share that view. Let us take the example of labour relations. I would create an obligation for the employer to negotiate with the employees, who have formed a union. I must attach a sanction to the obligation to negotiate that I have established for the employer and the two parties. I must also establish an obligation for the union to negotiate before going on strike. If the union breaks the law, there is provision for fines, and the union could even lose its accreditation. If the employer breaks the law and refuses to negotiate — we saw this in the case of Métro grocery stores — this can cost millions of dollars in penalties, and that is provided for in the law. In this case, there is no provision for anything. It is a fine principle, and people could say that they negotiated in good faith because they met with individuals for five weeks and got nowhere. What are you doing? That is why we should not be too frightened about this thing. It is not a bad principle of civilization, to the extent that people act in good faith, but it is not a key to solving a problem.

The Chair: I listened with interest to your comments on the Senate, and I would like to hear more. In the amendment you proposed, you would give the Senate much the same role as it plays, *mutatis mutandis*, in any legislation, that is, of veto.

If the people of Quebec vote clearly in response to a clear question, and if all parties in the National Assembly say that this is in fact a Yes to a clear question, and if the parties in the House of Commons say that the government must negotiate, what would happen if the Senate were to exercise its veto? Are you going that far in the powers you would give the Senate?

Mr. Ryan: Frankly, I have not examined all the technical aspects of this matter. If there were a Yes vote for secession in Quebec, the federal government is obliged to meet immediately with the officials from both Chambers to devise a way of working together. They might find an exceptional way of doing so, and, if necessary, amend some rules so that they could reach a consensus,

Le sénateur Nolin: Vous vous souviendrez des faits au Québec au sujet du rapatriement unilatéral de la Constitution.

M. Ryan: Cela a pris du temps et cela a été difficile, je le sais parce que j'ai beaucoup souffert à cause de cela.

Le sénateur Nolin: Vous avez souffert beaucoup...

M. Ryan: Oui, sans acrimonie, cependant.

Le sénateur Nolin: Je comprends, c'est l'expérience. La deuxième question concerne l'avis de la Cour suprême. La cour nous a fait un grand exposé sur l'obligation de négocier de bonne foi, dans le cas d'une décision claire d'une province de se séparer du reste du Canada. Est-ce que vous croyez que cette obligation de négocier devrait s'appliquer, doit s'appliquer, ou s'applique à toute autre négociation constitutionnelle? Je pense, entre autres, à un amendement constitutionnel introduit par une province dans l'optique de renouveler de bonne foi le fédéralisme canadien.

M. Ryan: Je vais être franc avec vous, cette partie de l'avis de la Cour suprême a été soulignée comme une des parties les plus importantes de l'avis. Je ne partage pas complètement cette opinion. Prenons l'exemple des relations de travail. Je crée l'obligation pour l'employeur de négocier avec des employés qui se sont réunis en syndicat. Je dois attacher une sanction à l'obligation de négocier que j'ai créée pour l'employeur et les deux parties. Il faut également créer l'obligation pour le syndicat de négocier avant d'aller en grève. Si le syndicat viole la loi, il y a des amendes prévues, et il peut même perdre son accréditation. Si l'employeur ne respecte pas la loi et refuse de négocier, — on l'a vu dans le cas des épiceries Métro — cela peut, en fin de compte, coûter des millions de dollars en sanctions, et c'est prévu dans la loi. Dans ce cas-ci, il n'y a rien de prévu. C'est un beau principe, et on peut très bien dire qu'on a négocié de bonne foi car on a rencontré ces gens pendant cinq semaines puis cela n'a rien donné. Qu'est-ce que vous faites? C'est pour cela qu'il ne faut pas partir en peur avec cet énoncé. Ce n'est pas mauvais comme principe de civilisation, dans la mesure où les gens agissent de bonne foi, mais ce n'est pas une clé pour résoudre un problème.

La présidente: J'ai écouté avec intérêt vos propos au sujet du Sénat et j'aimerais en savoir plus. Dans l'amendement que vous proposez, vous donneriez au Sénat à peu près le rôle qu'il joue, *mutatis mutandis*, dans n'importe quelle législation, c'est-à-dire que le Sénat a droit de veto.

Dans le cas où le peuple québécois vote clairement en réponse à une question claire, que tous les partis de l'Assemblée nationale disent qu'il s'agit bien d'un oui en réponse à une question claire, que les partis à la Chambre des communes disent qu'il faut négocier, qu'arrive-t-il si le Sénat exerce son pouvoir de veto? Allez-vous aussi loin dans les pouvoirs que vous donneriez au Sénat?

M. Ryan: Pour être franc, je n'ai pas examiné tous les aspects techniques de cette question. Advenant un résultat référendaire favorable à la sécession du Québec, le gouvernement fédéral a l'obligation de rencontrer immédiatement les responsables des deux Chambres afin d'établir une façon de travailler ensemble. Ils pourront trouver une façon exceptionnelle de le faire et, au besoin,

but they will not be able to amend the Constitution. Is the Senate's veto power included in the Constitution?

The Chair: For legislation, yes, but not for resolutions. Normally, the Senate passes a resolution, and the House of Commons passes another one. You say that Parliament must pass a resolution saying that it was a clear answer to a clear question. That means that if the Senate disagrees, it has a veto over Quebec's destiny.

Mr. Ryan: What the Senate can do is delay things six months. That is not the end of the world. At the rate these things develop, nothing will stop operating because of that. A six-month delay would not be a bad thing.

The Chair: That happened at the stage of the constitutional amendment.

Mr. Ryan: There is nothing dramatic about your question.

[English]

Senator Kinsella: Mr. Ryan, earlier this afternoon in his testimony Chief Jacques Gauthier reminded us of what the United Nations Human Rights Committee, which was examining Canada's report submitted pursuant to the International Covenant on Civil and Political Rights, had to say about the right of self-determination as it applies to the aboriginal people. Chief Gauthier told us that the UN said:

[Translation]

The committee noted the concept of self-determination as applied by Canada to Aboriginal peoples, but regrets that the delegations did not give any explanations about the various components of this concept.

[English]

Mr. Ryan, as you know, in its opinion the Supreme Court was responding to a series of questions, one of which spoke directly to the right of self-determination under international human rights law. However, many of the paragraphs in the court's opinion gave some explication to this right of self-determination.

Regardless of whether this process unfolds the way the government wants it to, making legal for the first time in our history the steps to be followed to lead to secession, the people of Quebec will still have the right to self-determination. The court makes the distinction between the internal right to self-determination and the external right to self-determination.

As you have reflected upon these current developments, have you moved toward a conclusion that the government would have spent its time much more profitably by attempting to develop the pith and substance of the self-determination of the peoples of Quebec and all the peoples of Canada rather than going down this path? That was part of the discussion that the court addressed in a limited way, but this right of self-determination of the peoples of Quebec will not go away. Therefore, would you share with the members of this committee some of your reflections on the right of the peoples of Quebec to self-determination?

modifier certaines règles permettant d'atteindre un consensus, mais ils ne pourront pas modifier la Constitution. Le pouvoir de veto du Sénat figure-t-il dans la Constitution?

La présidente: Dans une législation, oui, mais pas pour des résolutions. Normalement le Sénat fait une résolution, la Chambre des communes en fait une autre. Vous dites que le Parlement doit faire une résolution en affirmant que oui, il y a eu réponse claire à une question claire. Cela équivaut à dire que, si le Sénat n'est pas d'accord, il s'agit d'un veto sur le destin du Québec.

M. Ryan: Ce que le Sénat peut faire, c'est retarder l'affaire de six mois. Ce n'est pas la fin du monde. Au rythme où ces choses évoluent, personne ne va cesser de fonctionner à cause de cela. Un délai de six mois ne serait pas mauvais.

La présidente: Cela est arrivé à l'étape de l'amendement constitutionnel.

M. Ryan: Il n'y a pas de drame dans votre question.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Monsieur Ryan, plus tôt cet après-midi, dans son témoignage, le chef Jacques Gauthier nous a rappelé ce que la Commission des droits de la personne des Nations Unies, qui a étudié le rapport que le Canada a soumis conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avait à dire au sujet de l'application du droit à l'autodétermination aux peuples autochtones. Le chef Gauthier nous a dit ce que les Nations Unies ont dit:

[Français]

Le comité, tout en prenant note de la notion d'autodétermination tel qu'appliquée par le Canada aux peuples autochtones, regrette que les délégations n'aient pas donné d'explications sur les différents éléments de cette notion.

[Traduction]

Monsieur Ryan, comme vous le savez, dans son avis, la Cour suprême répondait à une série de questions, dont l'une portait directement sur le droit à l'autodétermination en vertu du droit international concernant les droits de la personne. Dans plusieurs paragraphes de son avis, la cour donne une explication de ce droit à l'autodétermination.

Peu importe si ce processus se déroule comme le gouvernement le veut, si, pour la première fois dans notre histoire, l'on érige en loi les étapes à suivre pour aboutir à la sécession, le peuple du Québec conservera le droit à l'autodétermination. La cour établit une distinction entre le droit interne à l'autodétermination et le droit externe à l'autodétermination.

Vous qui avez réfléchi à ces événements actuels, en avez-vous conclu qu'il aurait été beaucoup plus utile pour le gouvernement de chercher à définir l'essence de l'autodétermination des peuples du Québec et de tous les peuples du Canada plutôt que de faire voter cette loi? Cela faisait partie du sujet que la cour a étudié partiellement, mais ce droit à l'autodétermination des peuples du Québec ne disparaîtra pas. Auriez-vous donc l'obligeance de communiquer aux membres du comité vos réflexions sur le droit des peuples du Québec à l'autodétermination?

Mr. Ryan: In my view, enough has been said on that matter for the time being. The court was extremely abundant in its commentary and we have yet to digest the full implications of what it said. I do not think the governments could add much additional light to what we now have at our disposal. If they could make practical improvements for the betterment of relations in all matters that are a source of conflict between the two orders of government, they would do a better job for Canada than by continuing to discuss these matters at an abstract level, which may lead to more confusion.

Senator Kinsella: I agree with you, Mr. Ryan. The right to self-determination is not a self-executory right, but more like the right to education or the right to health. If we do not build a health delivery system or a school system, those rights do not mean much. If we are to have meat and flesh attached to the bone of the right to self-determination, governments must become proactive and creative. Would you not agree that the substantive part of the right to self-determination lies in the area of improvements to the federation and the creative exercise of identifying how the peoples of Quebec can enjoy self-determination to the greatest degree possible? In other words, is that not where the focus of the government's action should be rather than in these constitutionally abstract areas?

Mr. Ryan: Senator Kinsella, the rest of Canada is not disposed to accepting that Quebec, in a certain precise sense, forms a people. That must be recognized and accepted, and it may be conducive to particular arrangements in areas that are under discussion in the press these days.

As long as there is a systematic and profound refusal to accept this reality, the problems with which we have been groping for the past 25 years will remain and may become more acute. I do not want to be a prophet of gloom, but it is certain that we are not more advanced on this issue today than we were when we won the first referendum 20 years ago. There must be a reason for that and, for one who studies history, the reason is not too hard to find.

[Translation]

Senator Gauthier: In your comments, you said on page 3:

Bill C-20 in fact enjoys broad support in the rest of the country, which is not surprising, in that opposition to separation is visceral in English Canada, to the point that reactions there on the subject of what is going on in Quebec are most often given without any critical thought.

My question is about official language minorities. If there were a referendum on secession in Quebec, there is no doubt that Canada's francophone minorities will probably feel a backlash from the anglophone majority. We should not forget that a few years ago, over 70 Ontario municipalities declared themselves unilingual English in reaction to Quebec passing a law restricting English signs in the province. We must assume that if Quebec

M. Ryan: À mon avis, on en a assez dit sur cette question pour le moment. La cour a longuement commenté cette question, et nous n'avons pas encore saisi toutes les ramifications de son raisonnement. Je ne crois pas que les gouvernements soient en mesure de jeter un éclairage nouveau sur ce que nous savons maintenant. S'ils pouvaient apporter des améliorations pratiques qui amélioreraient les relations dans tous les domaines qui sont sources de conflits entre les deux ordres de gouvernement, ils serviraient mieux le Canada qu'en continuant de discuter de ces questions dans l'abstrait, ce qui ne fait qu'accroître la confusion.

Le sénateur Kinsella: Je suis d'accord avec vous, monsieur Ryan. Le droit à l'autodétermination n'est pas un droit qui se concrétise de soi-même, c'est beaucoup plus comme le droit à l'éducation ou le droit à la santé. Sans hôpitaux et sans écoles, ces droits ne veulent pas dire grand-chose. Si l'on veut donner plus de substance à la notion de droit à l'autodétermination, les gouvernements doivent montrer de l'initiative et de l'imagination. Ne croyez-vous pas que l'essentiel du droit à l'autodétermination réside dans des améliorations à la fédération et dans l'exercice créatif qui consisterait à dire comment les peuples du Québec peuvent jouir de l'autodétermination dans la plus large mesure possible? Autrement dit, n'est-ce pas sur ce point que doit porter l'action gouvernementale et non sur ces notions constitutionnelles abstraites?

M. Ryan: Sénateur Kinsella, le reste du Canada n'est pas disposé à reconnaître que le Québec, dans un sens précis, forme un peuple distinct. Ce fait doit être reconnu et accepté, et cela pourrait nous conduire à des accords particuliers dans des domaines dont on discute dans la presse ces jours-ci.

Tant que l'on refusera systématiquement et résolument d'accepter cette réalité, les problèmes avec lesquels nous nous débattons depuis les 25 dernières années vont subsister et pourraient même prendre de l'ampleur. Sans vouloir jouer les prophètes de malheur, il est certain que nous ne sommes pas plus avancés dans ce dossier aujourd'hui que nous l'étions lorsque nous avons remporté le premier référendum, il y a 20 ans de cela. Il doit y avoir une raison à cela, et pour celui qui étudie l'histoire, cette raison n'est pas difficile à trouver.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Dans vos commentaires, vous avez dit à la page 3:

Le projet de loi C-20 jouit en effet d'un large appui dans le reste du pays. Il n'y a pas à s'en étonner car l'opposition au séparatisme est viscérale au Canada anglais, au point que les réactions au sujet de ce qui se passe au Québec y sont le plus souvent dénuées de tout aspect critique.

Ma question portera sur les minorités de langues officielles. Advenant un référendum sur la sécession du Québec, il ne fait aucun doute que les minorités francophones au Canada seront vraisemblablement la cible d'un ressac de la part de la majorité anglophone. N'oublions pas qu'il y a quelques années, plus de 70 municipalités de l'Ontario se sont déclarées unilingues anglophones en réaction à l'adoption d'une loi québécoise limitant

were to decide to leave Canada, there would be a similar reaction in the rest of the country.

Could we include in Bill C-20 — and I am not optimistic about whether I can do this but I am always looking for possible solutions — an amendment to clause 2(5) that would allow official language minorities — French outside Quebec and English within Quebec — to express their views, resolutions and comments — as is done in other clauses — so that they can participate constructively in this process, which will be devastating for us. If the bill is passed in its present form, and if there is no mention of minorities, I think this will be disastrous if Quebec should decide to hold a referendum.

The Supreme Court was very clear about the protection of minority rights, Mr. Ryan. Bill C-20 says absolutely nothing about consultations or the right of minorities to be heard.

Would you accept an amendment from your humble servant to amend clause 2(5) by adding: “official statements of representatives, of official language minority peoples or groups before making a decision”? In political terms, I am disturbed, because the decision will be made by the majority in the House of Commons. There is nothing to say that the majority will agree, or that it will understand the Canadian problem. Minorities are virtually essential in our country; we hold the country together, because we are scattered around throughout the country. There is a francophone minority in Eastern Canada and in Western Canada. If Quebec were to separate, the Canadian umbilical cord would be cut. Would you support this situation? Nobody is talking about it, except me.

Mr. Ryan: Senator Gauthier has known me for a long time, and I think he knows that I have always been very much in favour of minority language rights, in particular, and especially, of course, of francophone minority language rights in the other provinces of Canada. I think I have also shown respect for the rights of the English-speaking minority in Quebec.

You have raised a sensitive issue. To date, people have been saying that the issue must be decided by governments and legislatures. That amounts to quite a few people. If we start introducing special interests as well and what I call “Charter interests,” other sectors of society are also going to demand that they be represented. The question is whether you give them just the right to be consulted, to express their views, which entails a right to take part in the decision. We need to look at this carefully. If we were talking about a right to make representations, I think the issue you raise deserves careful and sympathetic study. If it were to involve the right to participate in the decision, it would be rather limited, because the responsibility for making decisions, particularly in a case such as this, must lie with the people’s elected representatives, which include representatives of the two language groups and other groups as well.

l’affichage en anglais dans cette province. Il faut présumer qu’une décision de la part du Québec de quitter le Canada suscitera une réaction similaire.

Pourrait-on inscrire dans le projet de loi C-20 — je ne suis pas optimiste à savoir si je peux le faire mais je suis toujours, comment dirais-je, à l’affût d’une possibilité — d’inscrire à l’article 2 (5), une modification qui permettrait aux minorités de langues officielles, française hors Québec et anglaise au Québec, le droit de donner, comme le font d’autres articles, ses avis, ses résolutions et ses commentaires, afin que l’on participe de façon constructive à ce processus qui sera, pour nous, dévastateur. Si le projet de loi est adopté comme il l’est présentement, et que les minorités sont exclues, d’après moi, cela sera un désastre, advenant que le Québec décide de tenir un référendum.

La Cour suprême, M. Ryan, a été très claire au sujet de la protection des droits des minorités. Le projet de loi C-20 est absolument silencieux là-dessus en ce qui a trait aux consultations et au droit des minorités de se faire entendre.

Accepteriez-vous un amendement de la part de votre humble serviteur à l’effet que l’on modifie l’article 2 (5) en incluant: «des déclarations officielles des représentants, des peuples ou des groupes minoritaires de langues officielles avant de prendre une décision»? Au niveau politique, je suis inquiet, parce que c’est la majorité à la Chambre des communes qui va décider. Il n’est pas dit que cette majorité sera favorable ou consentante et qu’elle comprendra le problème canadien. Les minorités sont quasiment essentielles dans notre pays; on tient le pays ensemble parce qu’on est partout dans le pays. La minorité francophone existe de l’Est à l’Ouest du pays. Si le Québec se sépare, c’est notre cordon ombilical canadien qui est coupé. Appuyez-vous cette suggestion? Personne n’en parle, je suis le seul à en parler.

M. Ryan: Je pense que le sénateur Gauthier qui me connaît depuis longtemps, sait que j’ai toujours manifesté un grand attachement aux droits des minorités linguistiques, en particulier, cela va de soi, aux droits des minorités linguistiques francophones dans les autres provinces du Canada. Je crois aussi avoir fait montre de respect pour les droits de la minorité linguistique de langue anglaise au Québec.

Le problème que vous posez est un problème délicat. Jusqu’à maintenant, on dit que c’est une question qui doit être tranchée par les gouvernements et les législatures. Cela fait déjà beaucoup de monde. Si l’on commence à introduire des intérêts particuliers en plus de ceux-là, et ce que j’appelle des «charter interests», d’autres secteurs de la société vont demander à avoir, eux aussi, un droit de représentation. La question: est-ce que vous leur donnez seulement le droit d’être consultés, de faire part de leurs avis, ce qui donne un droit de participation à la décision? Il faudrait regarder cela de manière attentive. S’il devait s’agir d’un droit de soumettre des représentations, je pense que votre question mérite un examen attentif et sympathique. Si cela devait comporter un droit de participation à la décision, ce serait plutôt réservé, puisque la responsabilité des décisions, surtout dans une matière comme celle-là, doit relever des représentants élus de la population, parmi lesquels se trouvent des représentants des deux groupes linguistiques et d’autres groupes également.

Senator Gauthier: I agree with you. We are including the Aboriginal people in Bill C-20. However, we have not included the official language minorities.

Mr. Ryan: Senator Gauthier has made his question more specific, and here again, since I am not familiar with the amendment on Native peoples, I must reserve my answer. The Aboriginal peoples are mentioned in clause 35 of the Constitution. The official minorities are also mentioned in clause 16. You raised an interesting argument, and I think it should be given respectful consideration.

[English]

Senator Grafstein: Mr. Ryan, welcome. It is good to renew your acquaintance.

Your evidence dealing with the question that goes to the heart of one of the pillars of this legislation is most interesting. You say that the question might not be clear but that, in effect, people would understand the question. That was supported by at least one other witness.

However, Mr. Pinard gave evidence to the effect that in the interests of the separatist forces, the softer the question, the more confusing the consequences, the higher the vote. He said that you might be able to obtain a majority vote, 50 plus one, on a question that would be clear to the separatists but would have more ambiguity to the people who are not hard core separatists. Therefore, the greater ability there would be to achieve a greater positive vote.

That is not my question. My question is this: Under the principles of constitutionalism, federalism, the rule of law and the protection of minorities, can the federal cabinet give itself the mandate to negotiate on such questions on the resolution of one house that it may control? Under democratic principles, should one house and one cabinet have the power to make the determination to sit down and negotiate without — and this is the big question — a clear mandate under a democratic theory for the votes of all the people of Canada that Parliament represents?

Mr. Ryan: Based on my experience with government, a government can enter into conversation with another government at any time, without having need of a mandate from elected members of Parliament or the Senate. They can enter into negotiations at any time.

That is why this bill is very presumptuous and very ignorant of reality, in my opinion. Once you enter into conversation, you go into a second conversation and a third conversation. You end up with something that looks sensible, and you ask yourself how this could be put into law. Then all the questions must be answered. What is the role of Parliament? What is the role of the House of Commons? What is the role of the Senate? What is the role of the Department of Justice, et cetera? First, the men and women of government must come together to explore the reality that has developed and to seek ways out of a difficult situation. Then it goes into the legal processes, which are very important factors in the functioning of our society. If you reverse the process, you create all kinds of unpredictable obstacles.

Le sénateur Gauthier: Je suis d'accord avec vous. On inclut les autochtones dans le projet de loi C-20. Cependant, on n'a pas inclu les minorités linguistiques.

M. Ryan: Le sénateur Gauthier a précisé sa question, et là encore, comme je ne connais pas la teneur de l'amendement relatif aux peuples autochtones, je suis obligé de réserver ma réponse. Les peuples autochtones sont mentionnés dans la Constitution à l'article 35. Les minorités linguistiques le sont également à l'article 16. Vous soulevez un argument intéressant, et je pense que l'on doit le considérer avec respect.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Monsieur Ryan, soyez le bienvenu. Il est bon de vous retrouver.

Votre témoignage sur cette question, qui va au coeur de ce projet de loi, est des plus intéressants. Vous dites que la question ne serait peut-être pas claire mais qu'en fait, les gens la comprendraient. Il y a au moins un autre témoin qui a dit la même chose.

Cependant, M. Pinard a affirmé que, dans l'intérêt des forces séparatistes, plus la question est anodine, plus les conséquences sont confuses, plus ils récoltent de votes. Il a dit que vous pourriez obtenir un vote majoritaire, soit 50 p. 100 plus un, sur une question qui serait claire pour les séparatistes mais qui serait plus ambiguë pour les personnes qui ne sont pas des séparatistes convaincus. Par conséquent, les séparatistes seraient plus à même d'obtenir un vote favorable.

Mais ce n'est pas ma question. Ma question est la suivante: en vertu des principes du constitutionnalisme, du fédéralisme, de la primauté du droit et de la protection des minorités, le Cabinet fédéral peut-il se donner le mandat de négocier de telles questions à la suite de la résolution d'une seule Chambre qu'il contrôle peut-être? En vertu des principes démocratiques, est-ce qu'une Chambre et un cabinet doivent avoir le pouvoir de décider si l'on va négocier sans — et c'est la question primordiale — un mandat clair comme le veut la théorie démocratique qui dit que le Parlement exprime les voix de tous les habitants du Canada?

M. Ryan: Si j'en juge d'après mon expérience de gouvernant, un gouvernement peut entrer en pourparlers avec un autre gouvernement à sa guise, sans qu'il ait besoin d'un mandat qui lui aurait été donné par les députés élus à la Chambre des communes ou le Sénat. Il peut entamer des négociations à tout moment.

Voilà pourquoi, à mon avis, ce projet de loi est très présomptueux et fait fi de la réalité. Une fois que l'on engage une discussion, une deuxième discussion s'ensuit, puis un troisième. On se retrouve avec une solution qui a l'air raisonnable, et on se demande comment on pourrait ériger en loi. Ensuite il faut répondre à toutes les questions. Quel est le rôle du Parlement? Quel est le rôle de la Chambre des communes? Quel est le rôle du Sénat? Quel est le rôle du ministère de la Justice, et cetera? Tout d'abord, les ministériels hommes et femmes, doivent ensemble examiner la réalité qui est née et trouver des solutions à une situation difficile. Ensuite vient l'étape des procédures judiciaires qui sont des facteurs très importants dans le fonctionnement de notre société. Si vous inversez le processus, vous suscitez toutes sortes d'obstacles imprévisibles.

I was involved in the discussions regarding the Meech Lake Accord, in cabinet regarding the Charlottetown Agreement, regarding agreements with aboriginal nations in Quebec, and when the matter came to cabinet, nine-tenths of the problem had found a solution. If the Prime Minister comes before government and says, "I want to have opinions because I am not too sure," you will have a discussion that leads nowhere. He will say to himself, upon adjourning the meeting, "I will come back next time with something precise." This precise thing he must develop through discussion, conversation, and perhaps even negotiation. That is how the political process works. It is an admirable process for that reason. The minister is sometimes frustrated and so are elected members.

[Translation]

Senator Prud'homme: I am just going to ask you to clarify what you said. In 1980, you will recall that three federal Liberals were involved under your leadership: the late Jean Marchand, Jean Chrétien and myself, representing the caucus.

Only one other person can talk about his experience, and that is Senator Nolin. They are the only ones, and I say that for my English-speaking friends, so that they appreciate that this is a process and so that they will think about the consequences faced by those who have to fight these battles. We are the only people in the Senate who could tell some stories, along with you and some others, and some day we will do that.

I am just back from Quebec City and I can tell you that it did me good to see this French, historic city, and to witness the unveiling of a monument of Jean Lesage. Senator Bolduc was there, and most of the French Canadians at this event were federalists.

You said earlier that nothing is going on at the moment, and that people therefore do not have much to say. That is in fact why it is thought that this is the time to pass Bill C-20, because people are not demonstrating in the streets — nothing is happening.

I call this a time bomb that could blow up in our faces as French-Canadian nationalists, and others that describe themselves differently, in the middle of a referendum when we would have to explain to our fellow citizens that we should be staying in Canada, in addition to explaining Bill C-20, that could be passed. Could you comment on this?

Mr. Ryan: If Quebec federalists suddenly, and unexpectedly, had to defend Bill C-20 during a campaign, it could very well be that Mr. Bouchard would delay the whole debate on Bill C-20 until that time. He would say that if people vote Yes, they would be saying no to Bill C-20, and that if they vote No, they would be saying yes to Bill C-20. That could cause people to lose sight of the main objective of the referendum. I and many other Quebec federalists would be in a very awkward position if they had to defend Bill C-20. That is the situation.

J'ai pris part aux discussions qui ont mené à l'Accord du lac Meech, je siégeais au conseil des ministres lorsqu'on a négocié l'Entente de Charlottetown et divers accords avec les nations autochtones du Québec, et lorsque le cabinet a été saisi d'une question, c'est parce qu'on avait trouvé une solution aux neuf-dixièmes des problèmes. Si le premier ministre réunit son cabinet pour lui dire: «Je veux votre avis parce que je ne suis pas sûr de ce que je vais faire», vous avez une discussion qui ne mène nulle part. Au moment de lever la séance, il se dira: «La prochaine fois, j'aurai une solution précise.» Il doit trouver cette solution précise en tenant des discussions, des conversations et peut-être même des négociations. C'est comme cela que le processus politique fonctionne. C'est un processus admirable pour cette raison même. Le ministre est parfois frustré, tout comme les députés d'ailleurs.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Je vais juste vous demander de préciser ce que vous avez dit. En 1980, vous vous souviendrez que, sous votre chapeau, trois libéraux fédéraux étaient là: le regretté Jean Marchand, Jean Chrétien et moi-même, qui représentait le caucus.

Un seul autre peut se permettre de faire des confidences, c'est le sénateur Nolin. Ce sont les seuls, et je dis cela pour mes amis de langue anglaise, afin qu'ils sachent ce qu'est un processus et aussi pour qu'ils réfléchissent aux conséquences que vivent ceux qui ont à se battre sur le terrain. Nous sommes les seuls au Sénat qui pourrions en raconter, avec vous et d'autres, et nous le ferons un jour.

Je reviens de la ville de Québec et je vous dis que cela m'a fait du bien de voir la ville française et historique, où a eu lieu le dévoilement du monument de Jean Lesage. Le sénateur Bolduc était là, et ce sont des fédéralistes, en grande majorité, qui ont assisté à cet événement, des Canadiens français.

Vous nous avez dit tantôt qu'il ne se passe rien à l'heure actuelle, et que les gens n'ont donc pas grand-chose à dire. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on dit que c'est le temps d'adopter le projet de loi C-20, car il n'y a pas de démonstration dans les rues, il n'y a rien.

J'appelle cela une bombe à retardement qui nous éclaterait dans la face, nous les nationalistes canadiens-français, et les autres qui s'identifient autrement, en plein milieu d'un référendum où nous aurions à expliquer à nos compatriotes qu'il faut rester dans le Canada, en plus de leur expliquer le projet de loi C-20 qui pourrait être adopté. Pourriez-vous élaborer à ce sujet?

M. Ryan: Si la tâche des fédéralistes québécois dans une campagne qui se développerait à un moment que nul ne peut prévoir devait devenir, par la force imprévue des choses, de défendre le projet de loi C-20, il pourrait très bien arriver que M. Bouchard fasse reporter tout le débat sur le projet de loi C-20. Si vous dites Oui, vous allez dire non au projet de loi C-20 puis si vous dites Non, vous allez dire oui au projet de loi C-20. Cela peut faire perdre de vue l'objectif principal du référendum. Un bon nombre de fédéralistes québécois seront bien embarrassés pour défendre le projet de loi C-20, moi le premier. Voilà.

Senator Joyal: Mr. Ryan, you referred to President Lincoln's political philosophy, and I would like to quote from his "First inaugural address" of March 4, 1861. You know it by heart, but I would like to share it with my colleagues, and I quote:

[English]

Perpetuity is implied, if not expressed, in the fundamental law of all national governments. It is safe to assert that no government proper ever had a provision in its organic law for its own termination...

...the Constitution itself expressly enjoins upon me, that the laws of the Union be faithfully executed in all the states. Doing this I deem to be only a simple duty on my part; and I shall perform it so far as practicable, unless my rightful masters, the American people, shall withhold the requisite means, and in some authoritative manner, direct the contrary... the declared purpose of the Union [is] that it will Constitutionally defend and maintain itself.

[Translation]

What I understand President Lincoln to say is that the perpetuity or continuity of the State underlies its existence, is inherent in its existence. And that unless we refuse the individual responsible for running the State the financial resources to maintain this responsibility, or if we tell him very clearly, in an "authoritative manner" that the citizens no longer want to remain together, the individual in charge has no choice but to maintain constitutional order.

Having said that, I think that what the Supreme Court said in its response to three clear legal questions — and in my view the debate is a legal one at this stage — is that Quebec should not have the right to self-determination, in either domestic or international law. We may not like that, but that is basically what the Court said, in quite a clear way. Canadian law does not allow Quebec to secede unilaterally.

So when you tell us that Quebec has a fundamental right to self-determination because it constitutes a nation, we may, in terms of politics, support this view, but in terms of legal principle, that is not what is contained in Canada's constitutional order according to the answers provided by the Supreme Court to these questions.

Mr. Ryan: That is the question. Everyone will acknowledge while affirming the Quebec people's right to self-determination, that there may be some differences of opinion about ways in which this right should be exercised, even according to the same legal rules. It is clear that once the Supreme Court gave its opinion — and I must say that I am not one of those who think that this is merely an advisory opinion — I do not agree, but I accept it out of a sense of civic discipline.

As a result, I do not think we disagree. The passage you quoted from President Lincoln's address is one I may have used 10 or 15 times in my life. It is one of his most high-minded and most

Le sénateur Joyal: Monsieur Ryan, vous avez fait référence à la pensée politique du président Lincoln, et j'aimerais citer l'extrait de son «First inaugural address» du 4 mars 1861. Vous la connaissez par cœur, mais je voudrais la partager avec mes collègues, et je cite:

[Traduction]

La perpétuité est implicite, sinon explicite, dans la loi fondamentale de tous les gouvernements nationaux. On peut dire sans risque de se tromper qu'aucun gouvernement digne de ce nom n'a jamais eu de disposition dans sa loi organique prévoyant sa propre fin[...]

[...] la Constitution elle-même m'enjoint expressément de faire respecter dans tous les États les lois de l'Union. J'estime qu'il s'agit là simplement de mon devoir, et je m'en acquitterai dans toute la mesure du possible à moins que mes maîtres légitimes, le peuple américain, ne me refusent les moyens qu'il me faut, et ne m'ordonnent de faire le contraire, en m'exprimant leur volonté en ce sens avec force[...] le but déclaré de l'Union est de défendre la Constitution et de préserver son intégrité.

[Français]

Ce que je comprends du président Lincoln, c'est que la perpétuité ou la continuité de l'État est sous-jacente à son existence, est impliquée dans son existence. Et qu'à moins de refuser à la personne responsable de diriger cet État les moyens financiers de maintenir cette responsabilité, ou encore qu'on lui exprime d'une façon très claire, «authoritative manner», leur volonté de ne plus continuer et de demeurer ensemble, il n'a d'autre choix que de maintenir l'ordre constitutionnel.

Ceci dit, je trouve que ce que la Cour suprême a dit en termes de réponse à trois questions claires sur le plan juridique, — je considère le débat sur le plan juridique à cette étape — c'est que le Québec n'a pas le droit à l'autodétermination, ni en droit interne ni en droit international. On peut ne pas aimer cela, mais c'est ce que la cour a dit fondamentalement, d'une manière quand même très nette. Le droit interne canadien ne permet pas au Québec de faire sécession unilatéralement.

Alors, quand vous nous dites que le Québec a un droit fondamental à l'autodétermination parce qu'il forme une nation, on peut, sur le plan du discours politique, supporter cette vue, mais sur le plan des principes juridiques, ce n'est pas ce que l'ordre constitutionnel canadien contient dans les réponses données par la Cour suprême à ces questions.

M. Ryan: C'est la question. Tout le monde va reconnaître que tout en affirmant le droit à l'autodétermination du peuple québécois, il peut y avoir des opinions différentes sur les modalités suivant lesquelles ce droit doit s'exercer, suivant même les règles juridiques. C'est évident qu'après que la Cour suprême ait donné son avis, — et je dois dire que je ne suis pas de ceux qui pensent que c'est seulement un avis consultatif — je ne suis pas d'accord, mais je l'accepte en discipline civique.

Par conséquent, je pense qu'il n'y a pas de débat entre nous. Le passage que vous avez cité du président Lincoln, je l'ai peut-être reproduit 10 ou 15 fois dans ma vie. C'est un de ses discours les

noble speeches. And unfortunately, the context in which President Lincoln made his comments is very different from the Canadian historical context. We should remember that in the United States they initially had a Confederation in 1776, which did not work very well. They decided to meet again and establish a federation, to which everyone freely adhered. The States, one after the other, held votes and debates in each of their legislatures. From all that, the President could infer that there was an "indissoluble" union within his country. In Canada, however, that is not how things worked, because two peoples were present, in addition to the Aboriginal peoples. In the United States, the Aboriginals were crushed much more than in Canada. The context is acknowledged to be different, particularly as regards Quebec after the 1774 Act. That is the context that prevailed at the time Canada was established.

I think our Fathers of Confederation, even Mr. Trudeau in 1980-81, acted prudently by not including a definition in the Constitution, because they felt the time was not right for dealing with that. Mr. Trudeau was intelligent enough to know that there was a problem there.

Generally speaking, in my view, nine tenths of the 1982 Act do not create any major problems. The fact that it was passed against Quebec, and that an amended formula was added without Quebec's consent, are fundamental issues. This is what distinguishes Canada from the United States. While I have the deepest respect for President Lincoln's thinking, once again, on this point, I think he was speaking in terms of the American tradition, not the Canadian tradition. If we were to reach an agreement in Canada in which Quebec were a full partner, then we could ask: "How long will this endure?" The political actors must make long-term commitments. Obviously, we do not pass a constitution one day, just to change our mind about it the next day. We also do not want the population to reverse its opinion at some time or another. This is something over which no one has any control in a democracy. However, all things being equal, the political actors could make commitments for a much more longer time, provided the rules are clear. When the rules are not clear, I do not want the Supreme Court sending me a notice. I find this unacceptable.

Senator Joyal: However, Quebec's representatives in 1867 nevertheless voted in favour of the confederate union, as it was called. In so doing, they gave proof of their sovereignty and of the fact that they had been clearly mandated by the citizens to sign the agreement reached at that time by the various governments.

Mr. Ryan: What were the results in Lower Canada?

Senator Joyal: In Lower Canada, I believe 28 representatives voted for and 21 against.

Mr. Ryan: Twenty-eight/twenty-four.

Senator Joyal: Twenty-eight/twenty-four, that is fairly close, but it nevertheless passed. It was 50 per cent plus one.

plus élevés et les plus nobles. Et malheureusement, le contexte dans lequel le président Lincoln formulait ses observations est très différent du contexte historique canadien. Il ne faut pas oublier qu'ils ont commencé, aux États-Unis, par une Confédération, en 1776, qui n'a pas très bien fonctionné. Ils ont décidé de se réunir de nouveau puis de créer une fédération, à laquelle tout le monde a adhéré librement. Les États, les uns après les autres, ont tenu des votes et des débats dans chacune des législatures. Et de tout cela, le président pouvait inférer, à l'intérieur de son pays, qu'il y avait une union «indissoluble». Mais au Canada, ce n'est pas ainsi que cela a fonctionné, parce deux peuples étaient présents, en plus les autochtones. Aux États-Unis, on a écrasé les autochtones beaucoup plus qu'au Canada. Le contexte, particulièrement en ce qui regarde le Québec, et ce depuis l'acte de 1774, est reconnu comme étant de nature différente. C'est cela qui a présidé au développement du Canada.

Je crois que nos Pères de la Confédération, même M. Trudeau en 1980-1981, ont agi prudemment en ne mettant pas de définition dans la Constitution sur ce point, parce qu'ils jugeaient que les esprits n'étaient pas mûrs pour qu'on règle cela. M. Trudeau était assez intelligent pour savoir qu'il y avait là un problème.

À mon avis, en général, les neuf dixièmes de la loi de 1982 ne créent pas de gros problèmes. Du fait qu'elle ait été adoptée contre le Québec, et qu'une formule d'amendement ait été ajoutée sans le consentement du Québec, c'est une question fondamentale. C'est ce qui distingue le Canada des États-Unis. Tout en ayant le plus profond respect pour la pensée du président Lincoln, encore une fois, sur ce point, je pense qu'il parlait en fonction de la tradition américaine et non pas de la tradition canadienne. Si au Canada, nous arrivons à une entente où le Québec sera partie prenante à fond, ce sera alors le temps de poser la question: "How long will this endure?" Il faut que les acteurs politiques s'engagent pour longtemps. Évidemment, on ne fait pas une constitution pour changer d'idée demain matin, ni pour que cette opinion soit renversée par la population à un moment ou à un autre. C'est une condition sur laquelle personne n'a de contrôle en démocratie. Mais toutes choses étant égales, les acteurs politiques pourraient s'engager pour beaucoup plus longtemps, à condition que les règles soient claires. Quand les règles ne sont pas claires, je ne veux pas que ce soit la Cour suprême qui m'envoie un billet. À mon avis, ce n'est pas acceptable.

Le sénateur Joyal: Mais les représentants du Québec à l'époque, en 1867, ont quand même voté pour approuver le projet d'union confédérative comme on l'appelait. Ils ont donc posé leur geste de souveraineté, de mandataires de la population d'une manière expresse pour confirmer l'entente convenue à ce moment entre les différents gouvernements.

M. Ryan: Quel a été le vote dans la partie Bas-Canada?

Le sénateur Joyal: Je crois qu'il y a eu 28 représentants du Bas-Canada contre 21.

M. Ryan: 28/24.

Le sénateur Joyal: À 28/24, c'est très près, mais ils ont voté quand même. C'était 50 plus un.

Mr. Ryan: However, if you count the francophone votes, you will realize that the problem was not settled in that regard. Afterwards, there was an election, and the party which had led the negotiations was re-elected. That was a vindication for a long time to come. There was a consensus. Do not forget that the Liberals were mostly in favour of the idea, they were involved at that point.

Senator Joyal: They were against it. In fact, they were leading a group of members opposed to Confederation. Antoine-Aimé Dorion was their leader.

Mr. Ryan: However, he remained with the Liberal Party. That was also normal. It is good that he stayed. It validated Quebec. I do not think there is any Liberal worth his salt who would be embarrassed by that fact! Not at all.

[English]

Senator Cools: Mr. Ryan, I would just like to say that I belong to that group of people who would have wished that this committee travel to Quebec and across Canada to hear Canadians' and Quebecers' points of view on this bill. It is regrettable that this has not happened.

You have condemned Bill C-20 with quite some vigour, and you have asked the Senate to exercise its powers to amend the bill in a vigorous way. You have also said that Bill C-20 is helping to feed the anti-federalist convictions of Quebec sovereignists. In other words, you have said that Bill C-20's net political effect is negative for federalism in Quebec and beneficial for separation in Quebec.

My first question is: In your political opinion, which is served by having been a leader in Quebec and also having been the editor of a substantial newspaper, why have the Government of Canada and the minister proposed this bill, whose net effect is negative on federalism in Quebec?

This brings me to my second question. You have said that Bill C-20 is suspicious of the government of Quebec and very suspicious of the National Assembly in particular. The words you used were that there was a "visceral distrust." The first part of Bill C-20 lays out a suspicion on the question of clarity and on the motivation almost of the National Assembly and the government of Quebec, in particular the premier, but then, a few paragraphs later, Bill C-20 proposes cooperation with the very persons that it purports suspicion in the first part of the bill. I should like your opinion on this.

Mr. Ryan: You had an answer to the first question from Mr. Dion when he appeared before your committee. I am not a safe interpreter of the intentions of the federal government, and I will not venture upon those very risky grounds. I do not want to go into interpreting their motives.

As to the second part of your question, yes, there is distrust, not only of the National Assembly and the government of Quebec but also of Quebec democracy. We have a democracy that functions rather well in Quebec. I wish I had won all my elections, but I lost some, and that is very healthy for democracy. There have been

M. Ryan: Si vous comptez les votes francophones, vous allez vous apercevoir que le problème n'était pas réglé de ce point de vue. Après cela, il y a eu une élection, on a élu le parti qui avait mené les négociations. C'était quand même une confirmation pour un temps assez long. Il existait un consensus. N'oubliez pas que les libéraux étaient plutôt favorables, ils étaient associés à ce moment-là.

Le sénateur Joyal: Ils étaient contre. Ils menaient le groupe des députés qui s'opposaient à la Confédération. D'ailleurs, c'est Antoine-Aimé Dorion qui était leur chef.

M. Ryan: Malgré cela, il est resté dans le Parti libéral. C'est normal aussi. C'est bon qu'il soit resté là. C'est l'affirmation du Québec. Je ne pense pas qu'il y ait un libéral sérieux qui va rougir de cela! Pas du tout.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Monsieur Ryan, je tiens seulement à dire que je suis de celles qui auraient voulu que le comité se rende au Québec et parcoure le Canada pour entendre le point de vue des Canadiens et des Québécois sur ce projet de loi. Il est regrettable que cela n'ait pas été fait.

Vous avez condamné le projet de loi C-20 dans des termes assez vigoureux, et vous avez prié le Sénat d'exercer ses pouvoirs en le modifiant radicalement. Vous avez également déclaré que le projet de loi C-20 contribue à alimenter les convictions anti-fédéralismes des souverainistes québécois. Autrement dit, le projet de loi C-20 aura un effet politique négatif pour le fédéralisme au Québec et profitera aux séparatismes du Québec.

Voici ma première question: à votre avis, vous qui avez été un dirigeant au Québec ainsi que le rédacteur en chef d'un grand quotidien, pourquoi le gouvernement du Canada et le ministre ont-ils proposé ce projet de loi, qui nuira à la cause du fédéralisme au Québec?

Ce qui m'amène à ma deuxième question. Vous avez dit que le projet de loi C-20 témoigne d'une méfiance à l'égard du gouvernement du Québec et d'une grande méfiance à l'égard de l'Assemblée nationale en particulier. Vous avez employé l'expression «méfiance viscérale». La première partie du projet de loi C-20 témoigne d'une méfiance sur la question de la clarté et sur la motivation, dirait-on, de l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec, et en particulier du premier ministre, mais ensuite, quelques paragraphes plus tard, le projet de loi C-20 propose une coopération avec ces personnes mêmes à l'égard desquelles on se montre soupçonneux dans la première partie du projet de loi. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

M. Ryan: M. Dion vous a donné la réponse à la première question lorsqu'il a témoigné devant votre comité. Je ne suis pas un interprète sûr des intentions du gouvernement fédéral, et je ne m'aventurerai pas sur ce terrain très dangereux. Je ne vais pas interpréter ses motifs.

Pour ce qui est de la deuxième partie de votre question, oui, il y a méfiance, non seulement envers l'Assemblée nationale et du gouvernement du Québec mais aussi envers la démocratie québécoise. La démocratie fonctionne assez bien au Québec. J'aurais aimé remporter toutes mes élections, mais j'en ai perdu

defeats and victories on both sides, as we have been fortunate to see in Quebec in the last 25 years. I do not see it as a tragedy that we should have the Parti Québécois in power for a certain time, provided it is not eternity. We must deserve a change if we want to have one. I will not go beyond that.

I am speaking sincerely but perhaps naively when I say that if the committee were to accept to amend the bill the way I suggested, it would stand as a clear reminder that the Supreme Court provided indications as to how these things must be managed. It would avoid any kind of accusation of interference in the exercise of its legitimate attributions by the National Assembly or the Government of Quebec, and the people of Canada would be just as effectively protected against any abuse of power on the part of the Government of Quebec. All the recourses would be very well safeguarded. As Senator Joyal said clearly — and I fully agree — the answers to the three questions put to the court by the federal government were extremely clear. From a legal point of view, all that remains is speculation.

[Translation]

The Chair: Mr. Ryan, on behalf of every senator, I would like to thank you for coming. Our discussion has been extremely interesting and very stimulating.

The meeting is adjourned.

OTTAWA, Monday, June 12, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 7:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, the eighth meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session.

Once again, I wish to welcome all of you, including our television audience, to our hearings.

[Translation]

This evening we will continue our study of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference. This bill was passed by the House of Commons on March 15, 2000 and read in the Senate for the first time on March 21. It was then read for a second time on May 18, which

quelques-unes, et cela est très sain pour la démocratie. Il y a eu des défaites et des victoires de part et d'autre, comme nous avons eu le bonheur de le voir au Québec au cours des 25 dernières années. Ce n'est pas une tragédie à mon avis que le Parti québécois soit au pouvoir pendant un certain temps, à condition que ce ne soit pas pour toujours. Si l'on tient vraiment à un changement, il faut le mériter. Je n'irai pas plus loin que cela.

Je parle sincèrement mais peut-être naïvement lorsque je dis que si le comité acceptait de modifier le projet de loi dans le sens que j'ai proposé, ce serait un rappel clair des indications que la Cour suprême a fournies relativement à la gestion de ces affaires. L'on éviterait ainsi toute forme d'accusation d'ingérence dans l'exercice des attributions légitimes de l'Assemblée nationale ou du gouvernement du Québec, et le peuple du Canada serait tout aussi bien protégé contre tout abus de pouvoir de la part du gouvernement du Québec. Tous les recours seraient parfaitement garantis. Comme l'a dit clairement le sénateur Joyal — et je suis parfaitement d'accord — les réponses aux trois questions que le gouvernement fédéral a soumises à la Cour étaient extrêmement claires. D'un point de vue juridique, tout le reste n'est que conjecture.

[Français]

La présidente: Monsieur Ryan, au nom de tous les sénateurs, je vous remercie beaucoup. Cet échange a été extrêmement intéressant et extrêmement stimulant.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 12 juin 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 19 h 10 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, cette huitième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte.

Encore une fois, je souhaite la bienvenue à tous, y compris à nos téléspectateurs.

[Français]

Ce soir nous poursuivons notre étude du projet de loi C-20, loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire

means that the Senate has approved the bill in principle. Bill C-20 was then sent to this Special Committee for closer study.

[English]

We continue that work this evening with the appearance of Gino LeBlanc, Richard Barrette and François Boileau. The witnesses will make an opening statement as usual, which will be followed by questions and answers.

[Translation]

Once the committee has heard all the selected witnesses, the bill will be studied clause-by-clause. The committee will then report its decisions to the Senate for deliberation.

Mr. Gino LeBlanc, President, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada: Madam Chair, we are delighted to be here tonight to present the views of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada before the Special Senate Committee on the Clarity Bill C-20. Seated with me are the Executive Director of the Fédération, Richard Barrette, and the Director of the Quebec office of the FCFA, François Boileau, who is also our legal counsel.

Rest assured that our comments will be brief. The main reason we are here this evening is to support the position taken by Senator Jean-Robert Gauthier. We will come back to that in a moment. We would, however, like to commend and extend our heartfelt gratitude to the honourable senator for being consistent and always taking into consideration the defence of minority rights.

Allow me to nevertheless give you a quick overview of our organization. This year — in a few days, actually — we will be marking the 25th anniversary of the founding of the Fédération. We used to be known as the FFHQ, but adopted a new name in 1991 in order to identify ourselves by what we are instead of by what we are not.

Canada's francophone and Acadian communities outside Quebec comprise almost one million people in nine provinces and three territories. They fight with conviction and determination to preserve their identity and express their culture.

Over the years, our organization has worked to make all Canadians aware of the existence of Francophone and Acadian communities by demonstrating their needs, concerns and interests. The Fédération also endeavoured to strengthen relations between the Quebec government, Quebec organizations and associations representing Francophone and Acadian communities by opening an office in Quebec in January 1988. The FCFA also hopes to increase cooperation between its communities and Francophones around the world.

We feel we absolutely must address briefly the role of the Senate of Canada in our bicameral parliamentary system. You, of course, are the experts in that area, and for that reason, we will

que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour que qu'il en fasse une étude approfondie.

[Traduction]

Nous poursuivons nos travaux ce soir avec l'audition de Gino LeBlanc, Richard Barrette et François Boileau. Les témoins feront des remarques liminaires, comme d'habitude, puis il y aura une période de questions.

[Français]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. Le comité fera ensuite rapport de ses décisions au Sénat pour sa considération.

M. Gino LeBlanc, président, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada: Madame la présidente, il nous fait plaisir aujourd'hui de venir rencontrer le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20 sur la clarté afin de présenter le point de vue de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. Je suis accompagné du directeur général de la Fédération, M. Richard Barrette, ainsi que du directeur du bureau au Québec de la FCFA, M. François Boileau qui est aussi notre avocat-conseil.

Nos commentaires seront brefs et c'est voulu ainsi. Principalement, nous venons ce soir appuyer la position que défend le sénateur Jean-Robert Gauthier. Nous y reviendrons dans quelques instants. Juste un mot, cependant, pour vous dire que nous félicitons et remercions chaleureusement l'honorable sénateur d'être toujours aussi égal à lui-même, à savoir de toujours prendre en considération la défense des droits des minorités linguistiques.

Permettez-moi tout de même de dire quelques mots sur notre fédération. Nous fêtons cette année, en fait dans quelques jours, le 25^e anniversaire de la fondation de notre organisation. Autrefois connu sous le vocable de FFHQ, nous avons changé de nom en 1991 afin de nous identifier par ce que nous sommes et non par ce que nous ne sommes pas.

La population des communautés francophones et acadienne du Canada, à l'extérieur du Québec, compte près d'un million de personnes réparties dans neuf provinces et trois territoires. Elle lutte avec conviction et ardeur pour conserver son identité et exprimer sa culture.

Notre organisme a œuvré, au cours des ans, à faire reconnaître sur le plan national l'existence des communautés francophones et acadienne du Canada, en exposant l'ensemble de leurs besoins, de leurs préoccupations et de leurs intérêts. De plus, la fédération a travaillé à l'intensification des relations avec le gouvernement du Québec, les organismes québécois et les associations porte-parole des communautés francophones et acadienne avec l'ouverture d'un bureau au Québec, en janvier 1988. La FCFA veut aussi accroître la coopération entre ses communautés et la Francophonie internationale.

Il nous tient vraiment à cœur de vous parler quelques instants du rôle du Sénat canadien dans notre système parlementaire bicaméral. Bien entendu, vous êtes les experts et les expertes en la

make just one point. The purpose of the Upper House is to defend the interests of the regions of Canada and ensure that official-language minorities are protected.

We will not dwell on the issue of protection of regional interests, because others have done that before us. We do, however, want to underscore the role of the Senate in protecting official-language minorities. Yet it is very simple. The majority does not have rights; all it has is power, and a lot of power. If only the power to control the House of Commons!

What good is the Senate if, by a simple majority of votes in the House of Commons, Parliament could amend a statute limiting our most fundamental rights? Parliament is rightly made up of two houses, one of which serves, to use the well-worn expression, as a Chamber of sober second thought.

We could give you a whole series of examples of the important role the Senate plays in consideration of the rights of official-language minorities. Is that not why we have so many senators from minority official-language communities? We believe you have a duty to ensure that the Senate protects the rights of those who find it difficult to make their voices heard above the din of the majority.

Francophone and Acadian communities have certain constitutional rights. Those rights are essential to the development and growth of official-language communities. Examples include the constitutional protection of normative law, the sections establishing strict obligations, specific rights like those set out in Sections 16 to 20 and 23 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. These provisions did not come about by chance. Parliament chose to protect language rights because Francophone and Acadian communities had and still have a pressing need for protection. The Supreme Court of Canada has made it clear in its rulings; these provisions serve as means of reparation. In that connection, it bears recalling what the Supreme Court has said. The Court wrote in *Beaulac*, for example,

Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada.

An interpretation based on rights relies on the real objective of those provisions, which is to correct past injustices and ensure that the official-language minority has equal high-quality access in its own language in circumstances conducive to community development.

When we think of essential tools, we just referred to normative law. However, it doesn't end there. There are unwritten principles of the Canadian constitution which transcend all government acts and which must guide the interpretation of the Constitution by the

matière et voilà pourquoi nous n'insisterons que sur un seul point. Si nous avons une Chambre haute, c'est pour s'assurer de voir à la défense des intérêts des régions du pays ainsi que pour voir à la protection des minorités de langue officielle.

Nous ne nous attarderons pas sur la question de la protection des intérêts des régions puisque d'autres l'ont déjà fait avant nous. Nous insistons cependant sur le rôle du Sénat dans la protection des minorités de langue officielle. Pourtant, c'est tout simple. La majorité n'a pas de droits, elle n'a que des pouvoirs. Et des pouvoirs, elle en a, ne serait-ce que le pouvoir de contrôler la Chambre des communes.

À quoi peut bien servir le Sénat si, par simple majorité des voix à la Chambre des communes, le Parlement pourrait modifier une loi portant atteinte à nos droits les plus fondamentaux? Le Parlement est justement constitué de deux Chambres permettant, pour reprendre une expression à maintes fois utilisée, de prendre une décision mûre, réfléchie ou le «sober second thought».

Nous pourrions citer ici toute une série d'exemples illustrant l'importance pour le Sénat de prendre en considération les droits des minorités de langue officielle. D'ailleurs, n'est-ce pas du moins la raison pour laquelle nous retrouvons autant de sénateurs issus des communautés de langue officielle vivant en situation minoritaire? Nous croyons donc qu'il est de votre devoir de faire en sorte que le Sénat protège les droits de ceux et celles qui peuvent difficilement faire entendre leurs voix à travers le tumulte de la majorité.

Les communautés francophones et acadienne jouissent pourtant de certains droits constitutionnels. En fait, il s'agit plus d'outils essentiels au développement et à l'épanouissement des communautés de langue officielle. On pense notamment aux protections constitutionnelles de droit normatif, les articles prévoyant des obligations strictes, des droits précis comme les articles 16 à 20 et l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés. Ces articles ne sont pas le fruit d'un hasard. Si le constituant a choisi de protéger les droits linguistiques, c'est que, justement, les communautés francophones et acadienne avaient, et ont toujours, un besoin urgent de protection. Les jugements de la Cour suprême du Canada l'ont bien dit: ces articles ont un caractère réparateur. À cet égard, il faut nous souvenir de ce que nous enseigne la Cour suprême. Cette dernière nous dit, dans l'arrêt *Beaulac* entre autres, et je cite:

Les droits linguistiques doivent dans tous les cas être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada.

Une interprétation fondée sur l'objet des droits repose sur le véritable objectif de ces articles qui est de remédier à des injustices passées et d'assurer à la minorité linguistique officielle un accès égal et de grande qualité dans sa propre langue, dans des circonstances qui favorisent le développement de la communauté.

Lorsque nous pensons à des outils essentiels, nous venons de faire référence au droit normatif. Mais il y a plus. Il existe des principes non écrits de la Constitution canadienne qui transcendent tous les actes des gouvernements et qui doivent

courts. The *Reference Re the Secession of Quebec* is a particularly telling example.

The Court clearly stated in that case that there are four basic guiding principles: constitutionalism, rule of law, democracy and respect for minorities. The highest court in the land told us that those determining principles work together. None can be defined in isolation from the others, and none can prevent or preclude the application of any other.

Through an historical review of the founding of Canada, the Court clearly indicated that respect for minorities is a basic principle. It pointed out that the politicians of the day believed that federalism was the political structure that balanced unity and diversity. The Constitution Act, 1982 simply reaffirmed Canada's commitment to protecting minority rights and language rights.

The Supreme Court of Canada went on to say that the pursuit of federalism facilitates the pursuit of collective goals by cultural or linguistic minorities that make up the majority in a given province. Respect for democratic principles is also a factor that encompasses the participation of women, minorities and Aboriginal peoples.

On the principle of constitutionalism, the high court said that:

A constitution may seek to ensure that vulnerable minority groups are endowed with the institutions and rights necessary to maintain and promote their identities against the assimilative pressures of the majority.

It later added,

Although Canada's record of upholding the rights of minorities is not a spotless one, that goal is one towards which Canadians have been striving since Confederation, and the process has not been without successes. The principle of protecting minority rights continues to exercise influence in the operation and interpretation of our Constitution.

By way of example, the Court went on to say that:

There are "linguistic and cultural minorities, including Aboriginal peoples, unevenly distributed across the country who look to the Constitution of Canada for the protection of their rights."

To our mind, this makes it very clear. We cannot make any constitutional change that has the potential to affect the rights of Francophone and Acadian communities unless we have had an opportunity to state our views. It is most important that we be consulted on our views even if we are not an elected government. That, at least, is the conclusion we draw from the decision in *Reference Re the Secession of Quebec*. Of course, the secession of a province, especially Quebec, will directly undermine our most fundamental rights. We have the right to take part in the debate

guider l'interprétation de la Constitution par les tribunaux. Le *Renvoi sur la sécession du Québec* est assez éloquent à cet égard.

En effet, il est clairement indiqué dans le Renvoi qu'il existe quatre principes directeurs fondamentaux, à savoir le constitutionnalisme, la primauté du droit, la démocratie et le respect des minorités. La plus haute cour du pays nous dit que ces principes déterminants fonctionnent en symbiose. Aucun de ces principes ne peut être défini en faisant abstraction des autres et aucun de ces principes ne peut empêcher ou exclure l'application d'un autre.

En faisant un rappel historique de la fondation du Canada, la cour indique clairement que le respect des minorités est un principe de base. Elle indique que les acteurs politiques de l'époque croyaient que le fédéralisme était la structure politique qui permettait de concilier unité et diversité. La Loi constitutionnelle de 1982 est simplement venue réaffirmer l'engagement du Canada envers la protection des droits des minorités et des droits linguistiques.

La Cour suprême du Canada poursuit en indiquant que la poursuite du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. Le respect des principes démocratiques est également un facteur qui englobe la participation des femmes, des minorités et des peuples autochtones.

Au niveau du principe de constitutionnalisme, la plus haute instance indique que:

Une constitution peut chercher à garantir que des groupes minoritaires vulnérables bénéficient des institutions et des droits nécessaires pour préserver et promouvoir leur identité propre face aux tendances assimilatrices de la majorité.

Elle ajoute:

Même si le passé du Canada en matière de défense des droits des minorités n'est pas irréprochable, cela a toujours été, depuis la Confédération, un but auquel ont aspiré les Canadiens dans un cheminement qui n'a pas été dénué de succès. Le principe de la protection des droits des minorités continue d'influencer l'application et l'interprétation de notre Constitution.

Pour donner l'exemple, la Cour ajoute plus loin:

Des minorités linguistiques et culturelles, dont les peuples autochtones, réparties de façon inégale dans l'ensemble du pays, comptent sur la Constitution du Canada pour protéger leurs droits.

Pour nous, cela devient très clair. Nous ne pouvons procéder à aucun changement constitutionnel qui a le potentiel d'affecter les droits des communautés francophones et acadienne sans que nous ayons eu la chance de pouvoir s'exprimer. La capacité de s'exprimer et d'être consultés sans être un gouvernement élu est un point très important. C'est du moins ce que nous retenons du *Renvoi sur la sécession du Québec*. Évidemment, une sécession d'une province, surtout le Québec, va directement porter atteinte à nos droits les plus fondamentaux. Nous avons le droit d'être partie

before, during and after any referendum or proposed constitutional change that could affect our communities.

Who are the political players? According to the *Reference Re the Secession of Quebec*, Francophone and Acadian communities are key political players. That is essentially the reason why we are here before this committee tonight: we are political players, and we wish to be consulted.

Our desire to be involved is by no means new. We were very pleased with the *Reference Re Secession of Quebec* because it lent greater legitimacy, if not legality, to the concerns we regularly and constantly voiced. During the Meech and Charlottetown negotiations and the 1995 Quebec referendum, the FCFA wanted to be involved, if only out of basic responsibility to the communities we represent.

The current wording of Bill C-20 on clarity does not give us any opportunity to be consulted. However, the bill has been amended to accommodate the First Nations, which we support wholeheartedly. Certainly, a constitutional change on the scale of the change proposed in the bill would affect the First Nations, and it was only right that the bill be amended.

You may say to us that all we want in the end is respect for the universal principle whereby if you want something done right you have to do it yourself. Perhaps. Allow me to add, however, that that principle meshes perfectly with the guiding principles in the Constitution, which are democracy and constitutionalism, as indicated also by the Supreme Court of Canada.

We have heard the argument that the bill was amended for the First Nations because they enjoy constitutional protection under Section 35 of the Constitution Act, 1982. However, francophone and Acadian communities also enjoy constitutional protection as we showed earlier. Sections 16 to 20 and 23 of the Charter are not just individual rights. Section 23 deals with education rights. Finally, there is Section 16.1, the first provision in Canada to state that the English and French communities in New Brunswick have equal status.

For the reasons I have just stated, we call on this honourable committee to consider the amendments that Senator Gauthier will be tabling.

The bill as read does not speak to Francophone and Acadian communities, but be careful! We want to take part in the debate, but we do not want to debate now! Allow me to explain. As we stated earlier, the FCFA will make every effort to ensure that Francophone and Acadian communities are not forgotten in any future debate. The operative word here is "future." Once the referendum question has been set, we will say our piece.

prenante du débat, avant, pendant et après tout référendum ou changement constitutionnel proposé qui risque d'affecter nos communautés.

Qui sont ces acteurs politiques? En fait, selon les termes du *Renvoi sur la sécession du Québec*, les communautés francophones et acadienne sont des acteurs politiques incontournables. Voilà l'essentiel de notre présence devant cet honorable comité ce soir: Nous sommes des acteurs politiques et nous désirons être consultés.

Cette préoccupation de vouloir être présent ne date certainement pas d'hier. Nous étions très heureux du *Renvoi sur la sécession du Québec* puisque cela venait apporter davantage de légitimité, sinon de légalité, à nos prétentions que nous avons toujours soutenues de façon régulière et constante. Que ce soit lors des négociations entourant l'Accord du lac Meech, l'Entente de Charlottetown ou encore que ce soit lors du dernier référendum de 1995 au Québec, la FCFA a toujours voulu être impliquée, ne serait-ce que par responsabilité minimale envers les communautés que nous représentons.

Le libellé actuel du projet de loi C-20 sur la clarté ne nous accorde aucun moment de consultation. Pourtant, le projet de loi a été amendé pour faire place aux Premières nations, ce que nous soutenons complètement et entièrement. Nul doute qu'un changement constitutionnel de l'ordre envisagé par le projet de loi affecterait les Premières nations et c'est à juste titre que le projet de loi a été amendé.

Les communautés francophones et acadienne veulent se prendre en main. Une façon concrète de mettre ce principe en pratique est de parler en notre nom. Permettez-moi d'ajouter que ce principe s'accorde parfaitement avec les principes directeurs de la Constitution que sont la démocratie et le constitutionnalisme.

Nous avons entendu l'argument selon lequel le projet de loi a été amendé pour les Premières nations parce que ces dernières jouissent d'une protection constitutionnelle prévue à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Pourtant, les communautés francophones et acadienne bénéficient également de protections constitutionnelles comme nous l'avons démontré tantôt. Les articles 16 à 20 ainsi que l'article 23 de la Charte ne sont pas simplement des droits individuels. L'article 23 traite des droits à l'éducation. Enfin, l'article 16.1 qui nous indique, pour la première fois au pays, que les communautés française et anglaise ont un statut égal au Nouveau-Brunswick.

Pour les raisons que je viens de mentionner, nous demandons à cet honorable comité de bien vouloir prendre en considération les amendements qui seront présentés par le sénateur Gauthier.

Le projet de loi, tel qu'il est présenté, n'interpelle pas les communautés francophones et acadienne. Mais attention! Nous voulons prendre part au débat, mais nous ne voulons pas débattre maintenant! Laissez-moi préciser notre réflexion là-dessus. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la FCFA fera tout afin de s'assurer que les communautés francophones et acadienne ne soient pas les éternelles oubliées dans tout futur débat. Voilà le mot clé: «futur.» S'il y a référendum, nous réagissons au libellé de la question en fonction des intérêts de nos communautés.

The Supreme Court of Canada spelled it out in its decision on the Reference: In the Court's view, there is no question that there has to be negotiation. The negotiation must be conducted on the basis of the four guiding principles, including respect for minorities.

We will also have to consult our communities before taking a stand; we have no mandate from our member associations to take any other positions at this time. Obviously, when the issue is adopting a position that could irrevocably affect the rights of francophone and Acadian communities, it would be not only unthinkable, but also irresponsible not to take the time to consult our communities.

We just completed a nationwide tour as part of our Dialogue project. Dialogue is an ambitious undertaking. However, we view it as an important step in the development of francophone and Acadian communities. We are reaching out to anglophones, Quebec francophones, aboriginal peoples and ethnocultural communities. We hope that once those people have come to know us better, we will be able to rely on new allies in our efforts to ensure our place, in French, within our communities and our country.

Few people realize it, but it took almost 18 years after the Constitution was repatriated for the provinces and territories of Canada to recognize our right to manage our own school system, and still it is often challenged over the use of federal funds in some provinces and territories. What we have achieved is by no means secure: witness the Montfort Hospital and the role of French in the nation's capital. We cannot leave them to fend for themselves.

The time has come to open the debate over the future of Canada's French-speaking minority. We want to avoid getting bogged down in predetermined concepts of what is true and what is false, in concepts that are used only to avoid discussion. It is clear to us that in opening up to others, we create new opportunities.

Canadian essayist and novelist John Ralston Saul said last September in a speech to members of the Franco-Ontarian theatre community, and I quote:

The strength of a society lies in the richness of its minorities.

We do not want our country to grow poorer; on the contrary, we are striving to make it richer, and to make our communities richer as well.

We would be delighted to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: Thank you for having accepted to appear before us. My question regards French-language minorities outside Quebec and deals primarily with Section 23 on Educational Rights. We already had the *Mahe* decision that stated that where numbers warrant, francophones can administer their schools and they can even have school boards if the numbers are sufficient enough. There was an extremely interesting decision in Prince Edward Island. For the first time in the history of linguistic

La Cour suprême du Canada l'a clairement indiqué dans son avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. Pour la cour, il est indéniable qu'une négociation doit avoir lieu. Cette négociation doit se faire en fonction des quatre principes directeurs, dont le respect des minorités.

De plus, nous devons consulter nos communautés avant de prendre position; nous n'avons pas de mandat de nos associations membres pour prendre d'autres positions en ce moment. Évidemment, lorsqu'il est question de prendre une position qui risque d'affecter irrémédiablement les droits des communautés francophones et acadienne, il serait non seulement impensable mais surtout irresponsable de ne pas prendre le temps de consulter nos communautés.

Nous venons justement de terminer, dans le cadre de notre projet Dialogue, une tournée à l'échelle du pays. Notre projet Dialogue est un projet ambitieux. Nous sommes convaincus qu'il représente une étape importante dans le développement des communautés francophones et acadienne. Nous tendons la main aux anglophones, aux francophones du Québec, aux autochtones et aux communautés ethnoculturelles. Nous espérons qu'une fois que ces gens auront appris à mieux nous connaître, nous pourrons compter sur de nouveaux alliés dans nos efforts pour assurer notre place, en français, au sein de nos communautés de notre pays.

Peu de gens s'en rendent compte, mais cela a pris près de 18 ans, depuis le rapatriement de la Constitution, afin que les provinces et territoires reconnaissent notre droit à la gestion de notre système scolaire et encore, il est souvent remis en question par l'utilisation des fonds fédéraux dans certaines provinces ou territoires. Nos acquis sont précaires, que l'on pense à l'Hôpital Montfort et à la place du français dans la capitale nationale. Nous ne pourrions les maintenir dans l'isolement.

Le moment est donc venu d'ouvrir le débat sur l'avenir de la francophonie canadienne en milieu minoritaire. Nous voulons éviter de nous enfermer dans des concepts préétablis de ce qui est vrai et de ce qui est faux, dans des concepts qui ne servent qu'à esquiver la discussion. Pour nous, il est clair que notre ouverture vers les autres est un gage de nouvelles possibilités.

L'essayiste canadien John Ralston Saul affirmait en septembre dernier, alors qu'il prenait la parole devant des artisans du théâtre franco-ontarien, et je cite:

La force d'une société, c'est la richesse de ses minorités.

Nous ne voulons pas que notre pays s'appauvrisse, nous travaillons au contraire très fort à son enrichissement, à notre enrichissement collectif.

Il nous fera plaisir maintenant de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Merci d'avoir accepté de comparaître devant nous. Ma question s'adresse aux minorités de langue française hors Québec et concerne principalement l'article 23 sur les droits scolaires. On avait déjà l'arrêt *Mahe* qui disait que là où le nombre le justifie, les francophones peuvent avoir la direction de leurs écoles et ils peuvent même avoir des commissions scolaires si le nombre est assez considérable. Il y a eu une décision extrêmement intéressante à l'Île-du-Prince-Édouard. Pour

rights. Justice Bastarache stated that linguistic educational rights for managing schools were not only individual rights but also collective rights. We all know that the rights enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedom are individual. We also know that Aboriginal rights are collective, as are denominational rights. However, for the first time, linguistic educational rights are collective.

That being the case, I wonder if you have a somewhat special status, even in the Constitution. If that is the case, perhaps you should be on an equal footing with other minorities in other areas. For example, Aboriginals obviously have collective rights under Section 35. I think that you, too, can claim these collective rights in light of a decision in the Prince Edward Island case.

How do you foresee this consultation? I did not have the pleasure of hearing my colleague, Senator Gauthier, on this topic, but perhaps it is possible to put forth an amendment.

Mr. LeBlanc: You are absolutely right. I will reply as president of the FCFA. It is true that the *Mahe* decision says that linguistic rights are a linguistic compromise, that they must be left up to political decision-makers and governments must be allowed to act as they see fit. The *Beaulac* decision states that it is more than a political compromise and that there are communities and a society behind these rights that have been deemed individual. There is a society. Mr. Bastarache clearly signed on with the other judges stating that these societies must be maintained. These rights have no meaning if no one can use them. The equality of anglophone and francophone communities does, in fact, give us an important status. The opinion on the *Reference re Secession of Quebec* designates us an important actor.

At the FCFA, we always supported the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement. We participated in those exercises on an ad hoc basis. I am thinking about the consultations Mr. Clark held on the Charlottetown Agreement. We were there, but our participation was always somewhat ad hoc. We did not put together a position on special status. However, we always said that we must be consulted. I would add that we are not government, nor do we claim to be. There are governments that represent citizens, which are elected by universal suffrage. Since we are a minority, we have community structures, which are also elected, which are democratic structures and have a role to play in any future negotiations or discussions.

Senator Beaudoin: I see one that goes like this. The opinion on the *Reference re Secession of Quebec* stipulates that everything must be done in keeping with basic broad principles: constitutionalism, the rule of law, federalism and minority rights. You are minorities, but since the Prince Edward Island decision by the Supreme Court of Canada, which was unanimous I might add, I think that there were two dissents. It was however very strong, it was seven to two. You are not only minorities with constitutional rights, but now with collective rights, which is taken into account. If Aboriginals have collective rights, you can also say that you have collective rights. In that sense, you are directly linked to

la première fois dans l'histoire des droits linguistiques, le juge Bastarache a déclaré que les droits linguistiques scolaires pour la régie des écoles étaient non seulement des droits individuels, mais aussi des droits collectifs. On sait tous que les droits de la Charte canadienne des droits et libertés sont individuels. On sait tous également que les droits des Amérindiens sont des droits collectifs et que les droits confessionnels sont des droits collectifs. Mais pour la première fois, les droits linguistiques scolaires sont collectifs.

Ceci étant le cas, je me demande si vous n'avez pas un statut un peu spécial, même dans la Constitution. À ce moment, peut-être que vous devriez être sur le même pied que d'autres minorités dans d'autres domaines. Par exemple, les Amérindiens, avec l'article 35, ont évidemment des droits collectifs. Je pense que vous pouvez, vous aussi, réclamer ces droits collectifs à la faveur du jugement rendu dans l'affaire de l'Île-du-Prince-Édouard.

Comment envisagez-vous cette consultation? Je n'ai pas eu le plaisir d'entendre mon collègue, le sénateur Gauthier, à ce sujet, mais peut-être qu'il y a possibilité de proposer un amendement.

M. LeBlanc: Vous avez tout à fait raison. Je répondrai en tant que président de la FCFA. Il est vrai que l'arrêt *Mahe* dit que les droits linguistiques sont un compromis linguistique, qu'il faut laisser le politique en disposer et laisser les gouvernements faire à leur gré. L'arrêt *Beaulac* dit que c'est plus qu'un compromis politique et qu'il y a des communautés et une société derrière ces droits prévus comme individuels. Il y a une collectivité. M. Bastarache signe clairement avec les autres juges qu'il faut soutenir ces collectivités. Ces droits n'ont pas de sens si personne ne peut les utiliser. L'égalité des communautés anglophones et francophones, effectivement, nous donne un statut important. L'avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* nous désigne comme un acteur important.

À la FCFA, on a toujours revendiqué l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown. On a participé à ces exercices de façon *ad hoc*. Je pense aux consultations que M. Clark avait eues autour de l'Entente de Charlottetown. On était là, mais notre entrée était toujours un peu *ad hoc*. Nous n'avons pas élaboré de position sur un statut spécial. Cependant, nous avons toujours dit que nous devons être consultés. J'ajouterais qu'on n'est pas des gouvernements. On ne prétend pas cela. Il y a des gouvernements qui représentent les citoyens, qui sont élus au suffrage universel. Étant donné qu'on est une minorité, on a des structures communautaires, qui sont aussi élues, qui sont nos structures démocratiques et qui ont une place dans le déroulement d'une future négociation ou discussion.

Le sénateur Beaudoin: J'en vois une de la façon suivante. On dit dans l'avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* que tout doit se faire en considérant les grands principes de base: constitutionnalisme, règles de droit, fédéralisme et droit des minorités. Vous êtes des minorités, mais depuis le jugement de l'Île-du-Prince-Édouard par la Cour suprême du Canada, qui est unanime d'ailleurs, je pense qu'il y a deux dissidences. Cependant, c'est très fort, c'est sept à deux. Vous êtes non seulement des minorités avec des droits constitutionnels, mais maintenant avec des droits collectifs. Ce qui est pris en ligne de compte. Si les Amérindiens ont des droits collectifs, vous pouvez

minority and linguistic rights. In that case, it could justify the requirement to consult you. I imagine that you agree with that. That is an argument you will have to make.

[English]

Senator Furey: Thank you for coming this evening, gentlemen. When Professor Hogg appeared before our committee, he noted that the views of minorities would be important in any negotiations. However, he stated that a determination on the clarity of the question and the clarity of the majority did not directly impact in any way on the rights of minorities. How do you feel about that?

[Translation]

Mr. LeBlanc: For us, it is clear that the debate will happen. We are currently examining the bill to prepare the groundwork, how things will unfold. We do not necessarily feel concerned by that debate. We have interests as a francophone minority, we will reflect on the clarity of the question, on the process, if there is a negotiating process. It will have a direct impact. What is important for us is to be consulted on topics that will affect us and on repercussions that we will have to live with. That is the voice we want to be heard. That is what we mean by consultation, as a minority as described in the Reference, as a group with collective rights in light of the new decisions. That is what is important for us. That is what the reflexion on the Federation is about. The federal government cannot sideline us on that issue.

[English]

Senator Furey: Are you basically saying that you agree with Professor Hogg that the stage for your involvement would be at negotiations?

[Translation]

Mr. Boileau: The francophone communities and the Federation are here today to tell you that we want to be part of any discussions on any constitutional amendments or on the secession of a province. Before, during and after. Dean Hogg did in fact clearly explain that our presence was limited to the negotiations. However, the francophone and Acadian communities cannot be excluded from a debate that might well affect them invariably and risks affecting us. The Federation is telling you this evening that we want to be part of the debate, but be careful, we do not necessarily want to debate the clarity of the question this evening. Nor do we want to get involved in the debate on a question put by the Quebec National Assembly. We simply want to know that we will be part of the process when the discussion takes place. Since Bill C-20 is a process that involves the federal Parliament, we want our voice to be heard in that process.

[English]

Senator Furey: If I remember correctly, he said that the question of clarity was not directly related to the protection of minority rights. Do you agree with that?

aussi dire que vous avez des droits collectifs. En ce sens, vous êtes reliés directement aux droits des minorités et aussi droits linguistiques. À ce moment, cela pourrait justifier que vous soyez obligatoirement consultés. J'imagine que vous allez être d'accord avec cela. C'est un argument qu'il faut mettre de l'avant.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Merci d'être venus ce soir, messieurs. Lorsque le professeur Hogg a témoigné devant notre comité, il a fait remarquer que les vues des minorités seraient importantes dans toute négociation. Toutefois, il a déclaré que la détermination de la clarté de la question référendaire et de la majorité n'aurait pas une incidence directe sur les droits des minorités. Qu'en pensez-vous?

[Français]

M. LeBlanc: Pour nous, il est certain que ce débat va se faire. On est en train d'étudier le projet de loi pour préparer la scène, comment les choses vont se faire. On ne se sent pas nécessairement interpellés par ce débat. On a des intérêts comme minorité francophone, on va réfléchir à la clarté de la question, au processus, s'il y a un processus de négociation. Cela va avoir des impacts directs. L'important pour nous c'est d'être consultés sur les sujets qui nous touchent et sur les impacts que nous allons vivre ou subir. C'est cette voix que nous réclamons. C'est cette consultation, soit comme minorité telle que décrite dans le Renvoi, soit comme groupe ayant des droits collectifs à la lumière des nouveaux jugements. C'est cela pour nous l'important. C'est là réflexion de la fédération. Le gouvernement fédéral ne peut pas nous mettre de côté sur cette question.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Essentiellement, vous êtes d'accord avec M. Hogg pour dire que ce serait à l'étape des négociations que vous pourriez intervenir?

[Français]

M. Boileau: Les communautés francophones et la fédération sont venues vous dire aujourd'hui que nous voulons être partie prenante à toute discussion entourant toute modification constitutionnelle ou encore sur une sécession d'une province. Avant, pendant et après. Le doyen Hogg a effectivement bien expliqué que nous étions là simplement au moment des négociations. Toutefois on ne peut pas exclure les communautés francophones et acadienne d'un débat qui risque de les affecter invariablement et qui risque de nous toucher. La fédération vous dit ce soir que nous voulons être partie prenante au débat mais attention on ne veut pas nécessairement faire le débat ce soir sur la clarté de la question. Il n'est pas question non plus de s'interposer dans le débat d'une question posée par l'Assemblée nationale du Québec. C'est plutôt de savoir, lorsque cette discussion aura lieu, que nous ferons partie du processus. Comme projet de loi C-20 est un processus qui engage le Parlement fédéral, c'est dans ce processus que nous voulons avoir notre voix.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Si je me souviens bien, il a dit que la question de la clarté n'était pas directement liée à la protection des droits des minorités. Êtes-vous d'accord?

[Translation]

Mr. Boileau: It is difficult to agree or not agree when we do not necessarily know what the question contains and when we are not in the context of a referendum debate. We fully understand Dean Hogg's arguments. However, we have some reservations, because responding in the affirmative would mean delegating all responsibility for our communities to other groups or other levels. That is not the case. We want to participate in the debate, and when a debate takes place, regardless of its nature, the FCFA and its members will have something to say.

The Chair: I would like to continue along the same lines. I will play the devil's advocate. I am trying to understand your position. I do not see how you perceive the process. Let us go straight to the negotiating process. The question is clear and the referendum is clear. We move to secession and the negotiations it involves. I clearly see that Quebec secession would have a catastrophic affect for you and me, as an anglophone Quebecer, and for my community. However, I do not see how this catastrophic effect would be constitutional for you. It would be demographic, social or otherwise, but I do not see how the constitutional negotiation surrounding secession would affect that? How do you see your interests being infringed upon?

Mr. LeBlanc: Everything could be put on the table. I do not think there would be anything sacred, like minority rights, linguistic rights or Bill 88. I am not a legal expert, I studied political science. However, if the federal structure and the division of powers such as they currently are, with grandfathered rights, are reconfigured, everything can be called into question. Linguistic rights could be delegated to the provinces as one political party is calling for at present. For us that would be very difficult. It would truly be an important loss of rights. If we consider this hypothetical question, everyone agrees that the constitutional rights we have would be negotiable. It is on that basis that we want a voice so that our grandfathered rights are not diluted.

The Chair: So you foresee a total redesign of the entire Canadian Constitution?

Mr. LeBlanc: I will not give you a political answer in that there are six million francophones in Quebec and one million of us. There is a "realpolitik" relationship in international relations. There is a clear power relationship. I do not think that the will of the provincial governments exists and that they would be on the front lines to defend francophone minorities. To my mind, we have to think that everything could be called into question. Nothing is automatically acquired or sacred. That is my opinion.

Senator Nolin: You are talking tonight about the danger for francophone minorities living outside Quebec. In your opinion, if you are not part of the negotiations on secession, would linguistic rights as they are currently recognized in both the Constitution

[Français]

M. Boileau: C'est difficile d'être d'accord ou de ne pas être d'accord lorsqu'on ne connaît pas nécessairement la question ou lorsqu'on n'est pas dans le contexte d'un débat référendaire. Nous comprenons très bien les arguments du doyen Hogg. Cependant, nous émettons certaines réserves, parce que répondre dans l'affirmative ferait en sorte que d'avance on délègue toute responsabilité envers nos communautés à d'autres groupes ou à d'autres niveaux. Ce n'est pas le cas. On veut être partie prenante au débat et lorsqu'il y aura un débat peu importe sa nature, la FCFA et ses membres auront leur mot à dire.

La présidente: J'aimerais poursuivre un peu dans la même veine. Je me ferai l'avocat du diable. J'essaie de comprendre votre position. Je ne vois pas comment vous concevez le processus. Allons tout de suite au processus de l'étape de la négociation. Il y a eu une question claire et un référendum clair. On arrive à la sécession et aux négociations qui l'entourent. Je vois bien que la sécession du Québec aurait un effet catastrophique pour vous et pour moi, en tant que Québécoise anglophone, et pour ma communauté. Cependant, je ne vois pas en quoi cet effet catastrophique pour vous serait constitutionnel. Ce serait démographique, social ou autre, mais je ne vois pas en quoi la négociation constitutionnelle qui entourerait la sécession affecterait cela? Comment voyez-vous que vos intérêts seraient transgressés?

M. LeBlanc: Tout pourrait être mis sur la table. Je ne pense pas qu'il y ait des choses qui soient sacrées, comme le droit des minorités, les droits linguistiques ou la loi 88. Je ne suis pas juriste, j'ai fait des études en sciences politiques. Toutefois, du moment que la structure fédérale, la répartition des pouvoirs telle qu'elle est à l'heure actuelle avec les droits acquis, du moment qu'on reconfigure tout cela, tout peut être remis en question. On pourrait déléguer les droits linguistiques aux provinces comme un parti politique le revendique à l'heure actuelle. Pour nous ce serait très difficile. Il y aurait vraiment une perte de droits importants. Du moment qu'on est dans cette question hypothétique, tout le monde s'entend pour dire que tout serait négociable sur le plan des droits constitutionnels que nous avons. C'est à partir de cela qu'on dit vouloir une voix pour ne pas qu'il y ait dilution de ces droits acquis.

La présidente: Vous prévoyez donc une refonte totale de toute la Constitution canadienne?

M. LeBlanc: Je ne vous donnerai pas une réponse politique dans le sens qu'il y a six millions de francophones au Québec et nous sommes un million. Il y a un rapport de «realpolitik» en relation internationale. Il y a un rapport de force évident. Je ne crois pas que la volonté des gouvernements provinciaux existe et qu'ils seraient au front pour défendre les minorités francophones. Il faut, selon mon état d'esprit, prévoir que tout pourrait être remis en question. Il n'y a pas d'acquis automatique ou sacré. C'est mon avis.

Le sénateur Nolin: Vous nous présentez ce soir le danger pour les minorités francophones qui vivent à l'extérieur du Québec. D'après vous si vous n'êtes pas partie prenante à la négociation de cette sécession, vos droits linguistiques tels qu'ils sont reconnus

and the Charter as well as by Court decisions be in danger? What is your position?

Mr. LeBlanc: Absolutely, that is our position. You have expressed it well. I am comfortable with the terms you used, in danger, called into question, and so on. It would not be fatalism either. I would give you the example of the Acadian community that had its own vested rights before the welfare state even existed. The Acadian community developed well prior to obtaining support from the federal government. However, for the infrastructure we have today, the support of the federal government is very important. It is like that in many federations. The federal government has responsibilities to minorities and that is what would be challenged. I am comfortable with your terminology.

Senator Gauthier: I do not think that you were clear enough in your response to the chair's question. It is not a question of negotiating for us. You said it earlier, you are not government. The chair's question was sort of along those lines, that is, if you wanted to negotiate. Did you intend to say that you do not plan to negotiate?

Mr. LeBlanc: As I said in my comments earlier, we are not any kind of governmental structure, but a community structure elected by francophone communities. I understood your question to the effect that the constitutional structure would be impermeable or certain things would be impermeable to negotiations, and I do not think that will be the case. I think it will be permeable and that the question of minority rights, the vested rights that are included in paragraphs 16 to 20 of section 23 could be put on the table.

When drawing up another new structure, nothing will be sacred. Are we claiming to want to be one of the negotiators? I do not think that is the case. I felt we were clear in that regard, in other words that we are not a government, but a voice for francophone and Acadian communities. However, we absolutely want to be consulted.

Senator Gauthier: You want to be consulted?

Mr. LeBlanc: Yes.

Senator Gauthier: That is what Aboriginal people won with the amendment in the House of Commons. Nothing more, nothing less. Senator Beaudoin raised a question on collective rights that interests me immensely and that was the subject of a broad discussion in 1982. I have always maintained that we, the official language minorities, had collective rights. Everyone else said that that was baloney. We went to court several times, because we maintained that we had collective rights because we already exercised them in education, for example. I will give you another one: you are a member of a union, you cannot strike on your own. You have the right to protest against the employer, but you cannot exercise it alone, you exercise it as a group. It is the same thing for Catholics and Protestants, the rights are collective. However, that was never defined. I was always told that the Charter of Rights and Freedoms is a charter of individual rights, that is true, but it is also used collectively.

actuellement tant par la Constitution et la Charte que par les arrêts des tribunaux seraient en danger? Est-ce votre position?

M. LeBlanc: Tout à fait, c'est notre position. Vous l'avez bien exprimée. Je suis à l'aise avec les termes que vous avez utilisés, en danger, remise en question ainsi de suite. Ce ne serait pas un fatalisme non plus. Je vous donnerais l'exemple de la communauté acadienne qui a eu des acquis par elle-même avant même qu'il y ait un État providence. La communauté acadienne s'est développée bien avant l'appui d'un État fédéral. Cependant il reste que pour l'infrastructure que nous avons aujourd'hui, l'appui de l'État fédéral est très important. C'est comme cela dans beaucoup des fédérations. L'État fédéral a des responsabilités envers les minorités et c'est cela qui serait remis en question. Je suis à l'aise avec votre terminologie.

Le sénateur Gauthier: Je ne pense pas qu'en réponse à la question de la présidente que vous avez été assez clair. Il n'est pas question pour nous de négocier. Vous l'avez dit tantôt, vous n'étiez pas un gouvernement. La question de la présidente était un peu en ce sens, à savoir si vous vouliez négocier. Voulez-vous lui répondre que vous n'avez pas l'intention de négocier?

M. LeBlanc: Je l'ai dit dans mon intervention tantôt, nous ne sommes pas une structure de gestion gouvernementale quelconque, mais une structure communautaire élue par les communautés francophones. J'ai compris votre question à l'effet que la structure constitutionnelle serait imperméable ou certaines choses seraient imperméables à une négociation, et je ne pense pas que ce soit le cas. Je pense qu'elle sera perméable et que la question des droits des minorités, des acquis qui sont aux alinéas 16 à 20 de l'article 23 pourront être mis sur la table.

Lorsqu'on imaginera de nouveau une autre structure, il n'y aura rien de sacré. Prétend-on vouloir être un des éléments négociateurs? Je ne pense pas que ce soit le cas. J'ai senti que nous étions clairs là-dessus, à savoir que nous ne sommes pas un État, mais une voix des communautés francophones et acadienne. Par contre, nous voulons absolument être consultés.

Le sénateur Gauthier: Vous voulez être consultés?

M. LeBlanc: Oui.

Le sénateur Gauthier: C'est ce que les autochtones ont gagné avec l'amendement de la Chambre des communes. Pas plus, pas moins. Le sénateur Beaudoin a soulevé une question sur les droits collectifs qui m'intéresse énormément et qui a été l'objet d'une grande discussion en 1982. J'ai toujours soutenu que nous, les minorités de langue officielle, avions des droits collectifs. Tous les autres disaient que c'était de la foutaise. Nous sommes allés en cour plusieurs fois car nous soutenions avoir des droits collectifs parce qu'on les exerce, par exemple, en éducation. Je vous en donne un autre : vous êtes membre d'un syndicat, vous ne pouvez pas faire la grève tout seul. C'est un droit de protester contre le patron, mais vous ne pouvez pas l'exercer seul, vous l'exercez en groupe. C'est la même chose pour les catholiques et les protestants, ce sont des droits collectifs. Mais cela n'a jamais été défini. On m'a toujours dit la que la Charte des droits et libertés est une charte des droits individuels, c'est vrai, mais elle s'exerce aussi de façon collective.

Mr. LeBlanc, if Quebec comes out with a referendum question, you are asking only to be consulted or to have the power to give your opinion on the question and, after the outcome of the referendum, to be consulted on the way that the minority is expressed. Is that what you want?

Mr. LeBlanc: Yes, we want an opportunity to express ourselves. We feel that we are involved in the part of the Reference that designates respect for minorities, and we feel that we are community actors, without claiming to be a government.

Senator Gauthier: As you said earlier, the critical mass in Acadia has been there for a long time. A mass of 300,000 francophones in one region of the country does not exist anywhere else in Canada. There are 500,000 of us in Ontario, but we are spread out all over. All I am asking the Parliament and the Canadian government to do is to ensure that we have a say if steps are taken that would be devastating for us and that would, eventually, be the first step towards the separation of my country.

As President of the Fédération des communautés francophones et acadienne, I think that you must agree with me that if it were to occur, we would be facing some very serious problems. I can give you some examples where the backlash from the anglophone majority in Canada would be terrible for us. You remember what happened when Quebec decided to enact a language law, on signage, and to provide clear guidelines on the use of both languages. There was a backlash in Ontario and 70 municipalities immediately declared themselves unilingual English in protest of an act that they misunderstood, in my opinion. Do you have something to say on that?

Mr. LeBlanc: To the extent that there is a political weight and balance and that it can be called into question, our rights can effectively be called into question. At the same time, it depends on government. I have just returned from Manitoba, and the Franco-Manitoban community has considerable support from the Manitoba government. We could foresee that government going to the line to defend some of the community's vested rights. Mr. Doer is truly willing to act. The same is obviously not true for other governments.

I think that the "realpolitik" of it would be such that our situation would be much more unstable and that all of the vested rights or development tools that we have obtained over the past 30 years would be challenged. As francophones, we have constantly stated, with our fellow francophones from Quebec, that a strong Quebec was very important for us. Montreal is a francophone cultural metropolis for us. I am a fellow from Moncton, and I consider the dynamic nature of Montreal or Quebec as being very important for me and my family. It is not an abstract idea, it is Canadian reality. So explaining that to our anglophone colleagues is important. Why? To protect the French language in our communities and throughout Canada. If all of that were to be called into question, political reality would question many of our vested rights.

Monsieur LeBlanc, advenant qu'une question référendaire soit posée au Québec, vous ne demandez qu'à être consultés ou avoir le pouvoir de donner votre opinion sur cette question et, après le résultat du référendum, être consultés sur la façon dont la minorité s'est exprimée. C'est bien ce que vous voulez?

M. LeBlanc: Oui, on veut un espace pour s'exprimer. On sent que dans le renvoi, lorsqu'on désigne le respect des minorités, nous sommes interpellés dans cette partie du Renvoi et on sent que nous sommes cet acteur communautaire, sans prétendre être un État.

Le sénateur Gauthier: Comme vous l'avez dit tantôt, la masse critique en Acadie est là depuis longtemps. Nous n'avons pas cela ailleurs au Canada, une masse de 300 000 francophones dans une région d'un pays. Nous sommes 500 000 en Ontario, mais nous sommes éparpillés partout. Tout ce que je demande au Parlement et au gouvernement canadien, c'est de s'assurer qu'on ait un mot à dire advenant qu'il soit question de poser un geste qui serait dévastateur pour nous et qui serait, éventuellement, le premier pas vers la séparation de mon pays.

En tant que président de la Fédération des communautés francophones et acadienne, je pense bien que vous soyez d'accord avec moi que si cela survenait, nous aurions à ce moment-là de sérieux problèmes. Je peux vous donner des exemples où le ressac de la part de la majorité anglophone du Canada serait terrible pour nous. Vous vous souvenez de ce qui est arrivé lorsque le Québec a décidé de faire une loi sur la langue, sur l'affichage, et de donner des directives fermes sur l'usage des deux langues. Un ressac s'est produit en Ontario et 70 municipalités se sont immédiatement déclarées unilingues anglaises en protest contre une loi qu'ils ont mal comprise, je crois. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. LeBlanc: Dans la mesure où il y a un poids et un équilibre politiques qui sont présents et que cela peut être remis en cause, effectivement nos droits peuvent être remis en question. En même temps, cela dépend des gouvernements. J'arrive du Manitoba et la communauté franco-manitobaine a un appui important de la part du gouvernement manitobain. On pourrait imaginer que ce gouvernement irait au front pour défendre certains acquis de la communauté. M. Doer a vraiment une volonté de faire des choses. Ce n'est évidemment pas la même chose pour d'autres gouvernements.

Je crois que le «realpolitik» comme on dit en anglais, ferait en sorte que notre situation deviendrait plus précaire et que tous les acquis ou outils de développement qu'on a obtenus dans les 30 dernières années seraient remis en cause. On a comme francophones constamment exprimé la solidarité, avec nos compatriotes québécois francophones, qu'un Québec fort pour nous est très important. Montréal est une métropole culturelle francophone pour nous. Je suis un gars de Moncton, et je considère très important, pour moi et ma famille, le dynamisme de Montréal ou du Québec. Ce n'est pas une abstraction, c'est la réalité canadienne. Alors il faut exprimer cela à nos collègues anglophones, c'est important. Pourquoi? Pour protéger la langue française dans nos communautés et partout au Canada. Si on remettait tout cela en question, la réalité politique remettrait en question plusieurs de nos acquis.

Senator Joyal: I would like to draw your attention, along the lines of the arguments in favour of broader recognition for a francophone society or a francophone community, to Section 93(4) of the Constitution that enables the Canadian government to make remedial laws as regards educational rights — and we remember the Manitoba affair of 1898. These rights do not solely apply to an individual, but they are used collectively, since it is a question of exercising educational rights within a denominational structure. Obviously, it was the structure that was in place at the time, but fundamentally what was being referred to in 1867 in this section was protection for a community that identified itself with religious or linguistic structures.

They were mainly religious, but they knew full well what they were referring to at the time. They were referring to people who spoke French, because it was known that the vast majority of people spoke French at the time. I would like you to retain that section as one of the important sections, because it dates back to Confederation. Unlike sections 16 to 23, it was not introduced at a subsequent stage, several years later. That is perhaps the most important indication of community rights.

The point I would like to draw your attention to, and which you have not yet mentioned, is the Montfort decision. The decision based its *ratio decidendi*, which defined the reason why they accepted the Montfort application, on the basis of the interpretation of the four principles you referred to and which were developed by the Supreme Court in the Quebec Secession Reference.

In essence, the decision states that the francophone community in Ontario is vulnerable. It took the initiative to set up institutions, and they cannot be removed without weakening it, and that holds true for the anglophone community in Quebec as well as the francophone community. The principle is good on a Canada-wide scale, and it is not any worse because we are talking about an official language minority community in another social context.

As a result, I think it is extremely important for this decision to serve as support, because it means that you have vested rights that are entrenched in the Constitution on the basis of principles that are recognized in the decision. Obviously, the decision is under appeal, as we know, but the fact remains that it is an interpretation based on the Quebec Reference. Could you elaborate on your interpretation or on how what you are asking for today can be maintained, on the basis of this decision?

Mr. LeBlanc: You are quite right. For us, this decision brought down by the Divisional Court of Ontario is important. We are going to request intervenor status in the appeal. These unwritten constitutional principles being referred to are very important and they draw their inspiration from the reference on secession. We have already integrated these principles into our institutional vocabulary, but we are waiting to see the outcome of the appeal. I thank you for pointing out Section 93(4) on the religious societies of the day. It is an important point since it was the Constitutional

Le sénateur Joyal: Je voudrais porter à votre attention, dans le sens des arguments qui militent en faveur de la reconnaissance d'une société francophone ou d'une communauté francophone plus large, l'article 93(4) de la Constitution qui permet au gouvernement canadien de prendre une initiative pour redresser des lois iniques à l'égard des droits à l'éducation — et on se souvient de l'affaire du Manitoba de 1898. Ce sont des droits qui ne s'adressent pas uniquement à un individu, mais ils sont pris collectivement puisqu'il s'agissait de l'exercice des droits scolaires à l'intérieur d'une structure confessionnelle. C'était évidemment que la structure en cours à ce moment-là, mais fondamentalement ce à quoi on a référé en 1867 dans cet article, c'était la protection d'une communauté qui s'identifiait aux structures religieuse et linguistique.

Par conséquent principalement religieuse, mais on savait très bien à qui on faisait référence à cette époque. On faisait référence aux personnes qui s'exprimaient en langue française, parce qu'on savait que c'était la très grande dominante de la société qui parlait français à ce moment-là. J'aimerais que vous reteniez cet article comme un des articles importants parce qu'il date de l'origine de la Confédération. Il ne vient pas, comme les articles 16 à 23, dans une étape subséquente, plusieurs années plus tard. C'est peut-être là l'indice le plus important des droits de la communauté.

Le point sur lequel j'aimerais attirer votre attention, et vous ne l'avez pas mentionné, c'est le jugement Montfort. Ce jugement qui a basé son *ratio decidendi*, qui a défini la raison pour laquelle ils ont reçu la requête de Montfort, sur la base de l'interprétation des quatre principes auxquels vous référez et principes élaborés par la Cour suprême dans l'affaire de la sécession du Québec.

L'essentiel du jugement est de dire que la communauté francophone en Ontario est une communauté vulnérable. Quand elle a pris l'initiative de se donner des institutions, on ne peut les lui enlever sans l'affaiblir, et cela vaut autant pour la communauté anglophone au Québec que la communauté francophone. Le principe est bon à l'échelle canadienne, et il n'est pas moins bon parce qu'il s'agirait d'une communauté minoritaire de langue officielle dans un autre contexte social.

Par conséquent, je trouve extrêmement important que ce jugement serve d'appui parce que cela signifie que vous avez des droits acquis qui sont constitutionnalisés sur la base des principes qui sont reconnus dans le jugement. Évidemment, le jugement est en appel on le sait, mais il n'en demeure pas moins que c'est une interprétation fondée sur la référence dans l'affaire du Québec. Ne pourriez-vous pas élaborer davantage sur votre interprétation ou sur la façon de pouvoir soutenir ce que vous nous demandez aujourd'hui, sur la base de ce jugement?

M. LeBlanc: Vous avez tout à fait raison. Pour nous, ce jugement rendu par la Cour divisionnaire de l'Ontario, est important. Nous allons demander à être intervenant dans cette cause en appel. Ces principes constitutionnels non écrits qu'on invoque sont très importants et ils s'inspirent du renvoi sur la sécession. Déjà dans notre vocabulaire institutionnel, on intègre ces principes, mais on attend de voir le résultat de cet appel. Je vous remercie de noter l'article 93(4) sur les collectivités religieuses à l'époque. C'est un point important étant donné que

Act of 1867. I referred to the *Beaulac* case and the reference on secession a bit apprehensively, because the decision was under appeal. We can expect it to end up in the Supreme Court and it might well be a very important decision. It is fine to grant language rights, the right to express oneself, to be understood, and individual rights, but these rights do not mean much if there is no community, or no institutions for these vulnerable minorities. That is a layman's summary of what the Supreme Court stated in the *Summerside and Beaulac* decisions.

[English]

Senator Joyal: Consider the attitude of the present Ontario government that has decided to contest the Montfort judgment and that has refused to recognize the bilingual character of Ottawa. Suppose it was the Harris government at the negotiating table. What would you expect in a negotiation where there is hardball bargaining on the borders and all the other very compelling issues? You would be the last item on the agenda of the day when everyone would be exhausted from compromising on so many other grounds. The minority political weight is almost nil, if non-existent, for many governments in Canada.

[Translation]

Mr. LeBlanc: You answered your own question.

Senator Corbin: I am a francophone from New Brunswick. I have 32 years' experience on the federal political scene, 16 as a member of Parliament, and 16 as a senator. I was a member of the first committee on the initial Official Languages Act. I was a member of the committee to patriate the Constitution with Senators Joyal, Murray and some of our other colleagues of the day. I supported the inclusion of francophone communities from New Brunswick in the Charter of Rights. I do not have the reputation of being a softy when it comes to defending the rights of minority francophone communities, on the contrary. At least, that is my conviction. Do you support this bill?

Mr. LeBlanc: The position of the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada is to be consulted, to have a voice in the debate. We want to make sure that when our issues are on the table we will have an opportunity to speak and be heard.

Senator Corbin: You have already been consulted even in the absence of clauses in the bill that would require the governments to do so. You and your predecessors certainly have a gift for making your concerns known. That is why I am asking you if you really need this bill to be consulted and express your opinions. Earlier on, you said that there was more good will in Canada. However, the Canada West Foundation, which appeared before this committee on June 1, said that if Quebec were to secede, that would mean an end to bilingualism in Canada, Canada would be unilingual English. In Shawinigan, in 1995, when the federalist troops launched their referendum campaign, the last sentence in the speech by the Prime Minister, the Honourable Jean Chrétien, was: "Quebec separation, never, the answer is no."

c'était la Loi constitutionnelle de 1867. J'ai invoqué l'arrêt *Beaulac* et le renvoi sur la sécession avec un peu d'appréhension parce que le jugement est en appel. On peut prévoir que cela finira en Cour suprême et risque d'être un jugement très important. On a beau donner des droits aux langues, le droit de s'exprimer, d'être compris, des droits individuels, s'il n'y a pas de collectivité, de communauté ou d'institutions pour ces minorités vulnérables, ces droits ont très peu de sens. C'est vulgariser ce que la Cour suprême nous a dit dans les arrêts *Summerside* et *Beaulac*.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Pensons à l'attitude du gouvernement actuel de l'Ontario qui a décidé de contester le jugement dans l'affaire Montfort et refusé de reconnaître le caractère bilingue d'Ottawa. Supposons que c'est le gouvernement Harris qui est à la table de négociation. Que pourrait-on attendre de pourparlers où l'on négocierait dur sur les frontières et d'autres questions tout aussi pressantes? Vous seriez le dernier point à l'ordre du jour, le point dont on discuterait à la fin de la journée, quand tout le monde est épuisé d'avoir dû faire de si nombreux compromis dans toutes sortes d'autres domaines. Le poids politique des minorités est minime, pour ne pas dire nul, pour bien des gouvernements au Canada.

[Français]

M. LeBlanc: Vous avez répondu à votre question.

Le sénateur Corbin: Je suis francophone du Nouveau-Brunswick. J'ai 32 ans de vie sur la scène politique fédérale, 16 ans en tant que député, 16 ans en tant que sénateur. J'étais membre du premier comité de la première Loi sur les langues officielles. J'ai fait partie du comité du rapatriement de la Constitution avec les sénateurs Joyal, Murray et d'autres de nos collègues de l'époque. J'ai appuyé l'inclusion dans la Charte des droits des communautés francophones du Nouveau-Brunswick. Je ne pense pas avoir la réputation d'être un mou sur le plan de la défense des droits des communautés francophones minoritaires, au contraire. Du moins, c'est la conviction que j'ai. Appuyez-vous ce projet de loi?

M. LeBlanc: La position de la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada est d'être consultée, d'avoir une voix au débat. Il s'agit de s'assurer que lorsque nos enjeux seront sur la table, qu'on puisse s'exprimer et être entendus.

Le sénateur Corbin: Vous avez déjà été consultés même en l'absence d'articles dans un projet de loi qui obligerait les gouvernements à le faire. Vous et vos prédécesseurs avez certainement le don de faire valoir vos revendications. C'est pour cela que je vous demande si vous avez vraiment besoin de ce projet de loi pour être consultés et faire valoir vos opinions. Vous avez parlé tantôt d'une plus grande bonne volonté qui existe de part et d'autres au Canada. Cependant, la Canada West Foundation, qui comparait devant ce comité le 1^{er} juin dernier, a dit que si le Québec faisait la sécession, c'en était fini du bilinguisme au Canada, ce serait l'unilinguisme anglais. À Shawinigan, en 1995, lors du lancement de la campagne référendaire des troupes fédéralistes, la dernière phrase du

Is this bill intended to block Quebec's separation if it is the democratic will of Quebecers to move in that direction?

Mr. LeBlanc: You would have to ask the Prime Minister and his team. I have no idea.

Senator Corbin: You analyzed the bill, did you not?

Mr. LeBlanc: We analyzed the bill and in light of some discussions we had with some of your colleagues, we thought that the possibility existed for being consulted during the referendum process. We also felt that because the francophone and Acadian communities do not have a government, it would be appropriate for the democratic structures of the Francophonie, the francophone and Acadian communities to have a voice. That is what is important for us. That is where we are at. I will give you some examples. I am thinking about the Calgary Declaration. I was president of the FCFA at the time and it was very difficult to be heard. We were consulted. We met Mr. Dion, but we were never participants because we did not have a government. We are not claiming to be a government, but we have to succeed in establishing communication channels, a forum for debate, a place where the wishes and needs of francophones in Canada can be heard. That is what is important. We face this difficulty even if an Acadian, the Premier of New Brunswick, represents a province. He has his constituents in mind and not just the views of the francophone and Acadian community. Like Senator Beaudoin and others have said, there are rights that go beyond simply the individual right to speak French in Canada; and the Supreme Court is confirming that more and more. There are collective rights as the New Brunswick example shows. These communities must have a voice in the debate. That is what is important to us.

Senator Corbin: The Prime Minister of Canada said: "If Quebec separates, it is all over for the minorities." Do you believe that?

Mr. LeBlanc: I expressed my point of view earlier. I am not a fatalist. I live in Moncton. The Acadian community has had institutions since the 19th century. Well before there was support from the federal government. We would still have a certain vitality. Nevertheless, in the world of "realpolitik" to which I referred earlier, the people of the Canada West Foundation and certain Canadian governments and others do not put the development of the French fact in a minority setting in Canada at the top of their agendas. If Quebec were to leave the Canadian Federation, it would certainly make things more complicated.

[English]

Senator Banks: I will ask you, Madam Chair, if I may, a question, because I would be anxious that you direct me in case my presumption is wrong, before I ask a question of our witnesses. I am adding to what Senator Furey asked, which piqued my interest. It seems to me that the things we are now discussing are outside the direct purview of this bill. We are talking, it seems to me, about negotiations having to do with the separation of

discours du premier ministre, l'honorable Jean Chrétien, était: «La séparation du Québec, jamais, c'est non».

Ce projet de loi a-t-il pour but de bloquer la séparation du Québec si c'est la volonté démocratique des Québécois d'aller en ce sens?

M. LeBlanc: Il faudrait demander au premier ministre et à son équipe. Je n'en ai aucune d'idée.

Le sénateur Corbin: Vous avez analysé le projet de loi, non?

M. LeBlanc: On a analysé le projet de loi et à la lumière des discussions avec certains de vos collègues, nous pensions qu'il y avait une possibilité pour nous d'être consultés lorsqu'il y aurait un processus référendaire. Nous pensions aussi qu'étant donné que les communautés francophones et acadienne n'ont pas de gouvernement, il serait approprié que les structures démocratiques de la Francophonie, des communautés francophones et acadienne puisse avoir une voix. C'est ce qui est important pour nous. C'est là où nous en sommes. Je vous donne des exemples. Je pense à l'entente de Calgary. J'étais président de la FCFA à ce moment et il était fort difficile de se faire entendre. On a été consulté. On a rencontré M. Dion, mais nous n'étions pas partie prenante parce qu'on n'a pas de gouvernement. On ne veut pas prétendre être un gouvernement, mais il faut réussir à établir une voie de communication, un lieu de débat, un lieu pour que les vœux, les besoins de la Francophonie canadienne soient entendus. C'est ce qui est important. Nous avons cette difficulté même si un Acadien, le premier ministre du Nouveau-Brunswick, représente une province. Il a ses commettants et n'a pas uniquement la vision de la communauté francophone et acadienne. Comme le sénateur Beaudoin et d'autres l'ont exprimé, il y a des droits qui dépassent simplement le droit individuel de parler français au Canada; et la Cour suprême le confirme de plus en plus. Il y a des droits collectifs comme l'exemple du Nouveau-Brunswick le donne. Ces collectivités doivent avoir une voix au chapitre des débats. C'est ce qui est important pour nous.

Le sénateur Corbin: Le premier ministre du Canada a dit: «Si le Québec se sépare, les minorités, c'est fini». Croyez-vous à cela?

M. LeBlanc: Je l'ai bien exprimé tantôt. Je ne suis pas de l'école fataliste. Je vis à Moncton. La communauté acadienne a des institutions depuis le XIX^e siècle. Bien avant qu'il y ait un appui de l'État fédéral. On pourra quand même avoir une certaine vitalité. Cela étant dit, le «realpolitik» dont je faisais allusion tantôt, fait en sorte que les gens de la Canada West Foundation et comme certains gouvernements canadiens et d'autres, n'ont pas en priorité à l'agenda le développement du fait français en milieu minoritaire au Canada. Si le Québec quitte la Fédération canadienne, cela va sensiblement compliquer les choses.

[Traduction]

Le sénateur Banks: J'aimerais d'abord vous poser une question, madame la présidente, si vous me le permettez, car j'aimerais que vous me conseilliez avant que je pose ma question aux témoins. J'aimerais faire suite aux questions du sénateur Furey, qui ont suscité mon intérêt. Il me semble que nous discutons maintenant de choses qui ne relèvent pas directement de ce projet de loi. Nous discutons ici de négociations sur la

Quebec, which would follow upon a referendum, and not the referendum itself, which is the subject of Bill C-20.

The Chairman: I would have to say that you are probably right about that, Senator Banks. Senate committees do wander a little sometimes, to broaden and deepen their understanding. However, if you want to talk about Bill C-20, please feel free.

Senator Banks: I would like to. It is impossible not to contemplate the spectre of what would follow from the events that we are looking at. However, in respect of this bill, per se, the consultation that is referred to in this bill — the opinions which will be sought and taken into account by the House of Commons according to the terms of this bill — deals with two questions, I think: the clarity of the question and the clarity of the vote that would attend on the question.

Do you wish that the francophone community outside Quebec should have a consultative role in the determination of those two questions, which, notwithstanding how sensitive and important the other questions are, are at the foundation of this bill?

[Translation]

Mr. Boileau: We understand your question very well, senator. The FCFA has some difficulty in saying no to this subject: “No, it is not serious if we are not consulted on the clarity of the question, no it is not serious if we are not consulted on the majority.” It is rather like bargaining away ahead of time something which might be of interest to us and the questions which might be raised in a future debate. There is no debate going on at the present time, we realize that. We will have to keep the complete context in mind. This context will dictate whether or not we take a position. Perhaps at that time we would not need to be consulted. Should I correct myself and say that we may be consulted, and we may say that we find the question clear or the results of the vote very clear. That is not the point, the point is that we should be entitled to be consulted. It is this possibility of being consulted which is important. Sometimes the process is just as important as the result, and in this case the process is very important. Bill C-20 requires some explanation of the federal Parliament. When Parliament makes a decision, for example if it states in Bill C-20 that the First Nations should be consulted, it seems clear to us that the francophone and Acadian communities also deserve to be consulted. I repeat, we may not have much to say about the clarity of the question. We will have to consult our communities to see what they think about the clarity of the question, the clarity of the vote, and so on. At least we will have this possibility.

As Senator Nolin said a little while ago, we can still have our word to say even if we are not included in Bill C-20. I do not think that the Federation will suddenly distance itself and say that we cannot speak because we are not included in Bill C-20. If we are included in the bill, however, this will indicate once again that we are actors on the political scene and that we want to take part in any debate affecting the future of francophone and Acadian communities.

séparation du Québec, qui suivrait un référendum, et non pas du référendum même, qui est le sujet du projet de loi C-20.

La présidente: Vous avez probablement raison, monsieur le sénateur. Mais il arrive que les comités du Sénat s'écartent du sujet pour approfondir leur compréhension. Toutefois, si vous voulez parler du projet de loi C-20, n'hésitez pas à le faire.

Le sénateur Banks: C'est ce que j'aimerais faire. Il est impossible de ne pas penser au spectre de ce qui suivrait les événements que nous examinons. Toutefois, en ce qui concerne le projet de loi comme tel, les consultations dont fait mention le projet de loi — les opinions qui seraient sollicitées et prises en compte par la Chambre des communes aux termes de ce projet de loi — portent sur deux questions: la clarté de la question référendaire et la clarté du résultat du référendum sur cette question.

Souhaitez-vous que la communauté francophone hors Québec ait un rôle consultatif à jouer dans la détermination de ces deux questions qui, même si les autres questions sont délicates et importantes, constituent le fondement de ce projet de loi?

[Français]

M. Boileau: On comprend très bien votre question, sénateur. La difficulté que la FCFA a à dire non à ce sujet: «non, ce n'est pas grave si on n'a pas été consulté sur la clarté de la question, non, ce n'est pas grave si on n'est pas consulté sur la majorité.» C'est un peu troquer à l'avance ce qui pourrait être d'intérêt pour nous et les questions qui peuvent être posées dans le cadre d'un débat futur. Il n'y a pas de débat en ce moment, on se comprend bien. On va devoir tenir compte de tout un contexte. Ce contexte va nous dicter si oui ou non nous prendrons une position. Peut-être qu'à ce moment, ce ne sera pas la peine d'être consultés. Devrais-je me reprendre et dire que nous serons consultés et on dira peut-être que pour nous la question est claire ou les résultats du vote sont très clairs. Le point n'est pas là, le point est de pouvoir être consultés. C'est cette possibilité d'être consultés qui est importante. Le processus est parfois aussi important que le résultat, dans ce cas-ci, le processus est très important. C'est le projet de loi C-20 qui interpelle le Parlement fédéral. Lorsque le Parlement fédéral prendra une décision, et si dans son projet de loi C-20 il prend la peine de préciser qui il devra consulter, comme, par exemple, les Premières nations, il nous semble évident que les communautés francophones et acadienne ont intérêt à être consultés. Encore là, peut-être n'aurons-nous pas grand chose à dire sur la clarté de la question. Cela dépendra de notre membership. Il faudra vérifier auprès de nos communautés à savoir ce qu'ils pensent de la clarté de la question, de la clarté du vote, et cetera. Au moins nous aurons cette possibilité.

Comme l'a dit tantôt le sénateur Nolin, cela ne nous empêchera pas d'avoir notre mot à dire si nous ne sommes pas inclus dans le projet de loi C-20. Je ne pense pas que la fédération va soudainement se renfermer et dire que puisque nous ne sommes pas inclus dans le projet de loi C-20, nous ne pourrions pas parler. Sauf que notre inclusion dans le projet de loi C-20, réaffirme une fois de plus que nous sommes des acteurs politiques et que nous voulons participer à tout débat qui entoure le futur des communautés francophones et acadienne.

[English]

Senator Banks: I take it, then, that the constitutional change that you refer to in your presentation is not limited to Bill C-20 in particular, nor is it an argument that Bill C-20 is, in and of itself, a constitutional change.

Mr. LeBlanc: It would not be limited to Bill C-20.

[Translation]

It would incorporate any constitutional change of concern to the communities.

Senator Bolduc: If I understand correctly, clause 1(5) states, and I quote:

In considering the clarity of a referendum question, the House of Commons shall take into account the views of...

Would you be satisfied if the views of linguistic minority associations were taken into account in the same way as those of representatives of Aboriginal peoples?

Mr. LeBlanc: That could be an acceptable formula.

Senator Bolduc: Could this be an amendment to the bill to take into account your representations?

Mr. LeBlanc: Yes, Senator Bolduc.

Senator Poulin: Mr. LeBlanc, Mr. Boileau, Mr. Barrette, I want to thank you for coming this evening. We would like to congratulate you on the occasion of your 25th anniversary. I remember the federation which existed previously, when we used to hold a general meeting once a year, usually in Montreal. We were all French Canadians from one end of the country to the other and we discussed matters of common concern. It is unfortunate that we had to form this federation because our historic alliances and attachment to Quebec still continue.

Having said this, I was very touched by your presentation on certain messages which you transmitted to us on unity and diversity. The fact that Canada does not simply tolerate differences but encourages them shows how we have progressed. A good example of these differences is the way we live in so many minorities in all the provinces of Canada. We have made gains, but they are precarious, and we realize this every day.

I tend to agree with Senator Banks. I am looking at the spirit of Bill C-20, hoping that we will never have to use this legislation. We have chosen to interpret the words "political actors" in terms of governance, but also in terms of "political actors" in the House of Commons. I represent Northern Ontario in the Senate, and I support your remarks.

I look at the political actors in the House of Commons as representatives of minorities all across the country. If I look around at just my political family, the Liberals, I see Ms Bakopanos representing a language minority in Quebec, Mr. Bélair, Mr. Bélanger, Mr. Bellemare, Mr. Bonin and Mr. Boudria, who are all members from Ontario, Ms Bradshaw

[Traduction]

Le sénateur Banks: J'en conclus que la modification constitutionnelle à laquelle vous avez fait allusion dans votre exposé ne se limite pas au projet de loi C-20 en particulier et que vous n'avez pas non plus fait valoir que le projet de loi C-20 en soi est une modification constitutionnelle.

M. LeBlanc: Cela ne se limiterait pas au projet de loi C-20.

[Français]

Cela incorporait toute modification constitutionnelle qui concerne les communautés.

Le sénateur Bolduc: Si je comprends bien, à l'article 1 (5), on dit, et je cite:

Dans le cadre de l'examen de la clarté de la question référendaire, la Chambre des communes tient compte de l'avis de [...]

S'il était indiqué que l'avis des associations des minorités linguistiques, comme cela est indiqué pour les représentants des peuples autochtones, vous seriez satisfait de cela?

M. LeBlanc: Cela pourrait être une formule acceptable.

Le sénateur Bolduc: Cela pourrait être un amendement au projet de loi qui tiendrait compte de vos représentations?

M. LeBlanc: Oui, sénateur Bolduc.

Le sénateur Poulin: Monsieur LeBlanc, maître Boileau, monsieur Barrette, je vous remercie de votre présence parmi nous ce soir. Nous aimerions vous féliciter à l'occasion de votre 25^e anniversaire. Je me souviens de l'avant fédération où l'on se rencontrait aux états généraux une fois par année, la plupart du temps à Montréal. Nous étions tous des Canadiens français d'un bout à l'autre du pays où l'on discutait des dossiers en commun. Il est dommage que nous ayons été obligés de former cette fédération parce que nos alliances et notre attachement au Québec sont historiques et se continuent.

Ceci dit, j'ai été très touchée par votre présentation concernant certains messages que vous nous avez transmis surtout touchant l'unité et la diversité. Le fait qu'au Canada on ne tolère pas seulement les différences, mais on les encourage a progressé. Un bon exemple des différences c'est justement notre vie en tant que minoritaires dans toutes les provinces du Canada. Nos acquis sont précaires et on se rend compte tous les jours qu'ils demeurent précaires.

J'abonde dans le sens du sénateur Banks. Je regarde l'esprit du projet de loi C-20, espérant que nous n'aurons jamais à mettre en application cette législation. Nous avons choisi d'interpréter les mots «acteurs politiques» en termes de gouvernance, mais aussi en termes «d'acteurs politiques» à la Chambre des communes. Je représente le nord de l'Ontario au Sénat. J'appuie donc vos commentaires.

Je regarde les acteurs politiques à la Chambre des communes comme étant les représentants des minorités d'un bout à l'autre du pays. Si on jette un coup d'œil uniquement à ma famille politique, les libéraux, je vois M. Bakopanos représentant d'une minorité linguistique du Québec, M. Bélair, M. Bélanger, M. Bellemare, M. Bonin, M. Boudria, ce sont tous des députés de l'Ontario et

from the Maritimes, and Mr. Duhamel who is a member from the West. As far as political actors are concerned, I take it for granted that you consider that minorities are well represented in the House of Commons. Would you agree?

Mr. LeBlanc: It is a question of circumstances; elections are held and members are elected. Moncton is a good example, Ms Arsenault is an Acadian, but she is the first Acadian to have been elected in 125 years of Parliament. It is a question of circumstances, but there still are sufficient numbers for us to have an historic presence in the House of Commons. I always say that these people can speak out for us in caucus, but they respect the party line. The House of Commons operates on the British parliamentary system and the party line is a fact.

Senator Poulin: I did not mention the minorities which we find within the Conservatives and the NDP.

Mr. LeBlanc: You are absolutely right, there is some representation. The francophone and Acadian communities do have a certain power. It is always important for communities to express themselves. For some 30 years now, we have been building a network of infrastructure, school management, and economic development in the health field. These people have democratic structures and I think it is important that they be heard. They truly speak for these communities and have political support.

Senator Poulin: I have reread Bill C-20, and I am perhaps mistaken, but I do not see anything to prevent you from giving your opinion, after consulting your membership, within the 30-day period with regard to interpreting the question. I assume that the "any other views it considers to be relevant" referred to in clause 1(5) includes my group — linguistic minorities. Knowing our federation, which has never been a passive one, I see it playing a proactive role, going ahead and giving the House of Commons its opinion on the clarity of the question.

Mr. LeBlanc: We are coming here asking for a clarification, and we feel we have some support given our discussions with other senators. When the Supreme Court talks about "minorities" in its reference, that means that francophone communities are political actors. Let us be clear and say that the francophone and Acadian communities are a voice to be heard at this time.

In my experience, there is generally good will. I cited the example of the Calgary Agreement. Even though we are not a government, we must ensure that our voice penetrates the political landscape so that it might be heard.

Senator Gill: You say that according to the bill, the First Nations must be consulted. You say "like the Native peoples." Are you attempting to establish a parallel between your francophone groups and anglophone groups similar to what the Native people are doing? Without entering into a debate, I do not think you can make that comparison. Nor do I think we are served in the same way in this country. Do you think that advances the debate?

Mme Bradshaw des Maritimes, M. Duhamel député de l'Ouest. En ce qui a trait aux acteurs politiques je prends pour acquis que vous êtes de l'avis qu'à la Chambre des communes nous sommes bien représentés en tant que minorités. Seriez-vous d'accord?

M. LeBlanc: Ce sont des conjonctures; des élections sont tenues et des députés sont élus. Moncton est un bon exemple, Mme Arsenault est une Acadienne, mais c'est la première acadienne à être élue depuis 125 ans de Parlement. Ce sont des conjonctures, mais il reste qu'il y a quand même des concentrations qui font en sorte que nous avons une présence historique à la Chambre des communes. Je dis toujours que ces gens peuvent parler pour nous à l'intérieur du caucus, ils respectent la ligne de parti. Dans le système parlementaire britannique à la Chambre des communes la ligne de parti est un fait.

Le sénateur Poulin: Je n'ai pas nommé les minorités que l'on retrouve chez les conservateurs et le NPD.

M. LeBlanc: Absolument, il y a une représentation. Il y a un pouvoir des communautés francophones et acadienne qui est présent. Il est toujours important pour les communautés de s'exprimer. Cela fait 30 ans que nous bâtissons un réseau d'infrastructure, de gestion scolaire, de développement économique en santé. Ces gens ont des structures démocratiques et leur voix m'apparaît importante dans les délibérations. Ils parlent véritablement au nom de ces communautés tout en ayant un appui politique.

Le sénateur Poulin: J'ai relu le projet de loi C-20, et peut-être que je comprends mal, mais je n'y retrouve rien quant à ce qui vous empêcherait de donner votre opinion après avoir consulté votre membership dans le délai prescrit de 30 jours pour faire l'interprétation de la question. Je prends pour acquis, selon l'article 1(5) et tout autre avis estimés pertinents, que cela incluait mon groupe — les minorités linguistiques. Telle que je connais notre fédération, qui n'a jamais été passive, je la voyais jouer un rôle proactif en allant de l'avant pour donner son opinion sur la clarté de la question à la Chambre des communes.

M. LeBlanc: Nous venons ici demander une précision, appuyés en cela par des discussions que nous avons eues avec d'autres sénateurs. Les communautés francophones sont des acteurs politiques lorsque la Cour suprême parle, dans son renvoi, de «minorités». Soyons spécifiques et disons que les communautés francophones et acadienne sont une voix à être entendue en ce moment.

Selon mon expérience, il y a généralement de la bonne volonté. J'ai donné l'exemple de l'Entente de Calgary. Sans prétendre être un gouvernement, notre voix doit réussir à pénétrer l'espace politique et à être entendue.

Le sénateur Gill: Vous dites que selon le projet de loi, les autochtones doivent être consultés. Vous dites «comme les autochtones». Voulez-vous établir un parallèle entre vos groupes francophones et des groupes anglophones de la même manière que les autochtones le font? Sans entreprendre de débat, je ne pense pas qu'il s'agisse des mêmes assises. Je ne pense pas non plus que nous soyons servis de la même façon au pays. Croyez-vous que cela fasse avancer le débat?

Mr. LeBlanc: In my presentation, I do not remember having said “like the Native people.” However, in my text, according to clause 35, if there is a recognition of the fact that Native people belong, we, as a community, must also be recognized in the Constitution.

I have just toured Canada and I can assure you, according to what I heard from the Métis, the Inuit and the Native people, that we do not see things as they do. Their concerns are different — land claims, the reconciliation process being developed by the Assembly of First Nations, etc. They think differently. However, after having spoken with a number of Mi’kmaqs from the Atlantic provinces, with respect to our desire to pass on our language, to preserve our culture or the way in which we differ, the objective is the same, even though the means and the approach may be very different. Of that there is no doubt.

[English]

Senator Milne: My questions follow along much the same line but are from a very pragmatic point of view. I can see the point you make about having collective rights and the fact that they are and should be protected. I can see how that follows very much into the negotiations at a further stage. However, as far as Bill C-20 is concerned, you say, “It does not give us any opportunity to be consulted.” Practically speaking, with whom would the government consult? Is there some representative group? Are you that representative group? What about the francophones of northern Ontario? What about my neighbouring town of Georgetown, which has a large francophone community? What about the Windsor area, the Prairies and the North? What sort of overall representative, sort of semi-elected, semi-governmental group is there with whom the government could consult?

[Translation]

Mr. LeBlanc: Our infrastructure has been developing for 30 years. For the past 20 years, in education, our infrastructure has included school boards and French-language schools. The community has created areas of power. They are administrative areas, but they are not governments or States. Communities include within their political infrastructures what we call representative or advocacy groups. In each province, there is a group that speaks on behalf of the community.

[English]

Senator Milne: Would that be province by province?

[Translation]

Mr. LeBlanc: Yes, that is, by province and territory. In Prince Edward Island, the Saint-Thomas-Aquinas Society is the group recognized by Pat Binns and his government. This society was founded in the 19th century, around 1881. The infrastructure already exists, and we will have to see to the restructuring. There are many ways to consult with a community.

M. LeBlanc: Dans ma présentation, je ne pense pas avoir dit «comme les autochtones». Par contre, dans mon texte, d’après l’article 35, s’il y a reconnaissance de la place des autochtones, nous, comme collectivité, devons avoir une reconnaissance constitutionnelle également.

Je viens de terminer une tournée du Canada et je peux vous assurer, selon le discours que j’ai entendu des Métis, des Inuits et des autochtones, que nous ne voyons pas les choses dans même perspective qu’eux. Le discours est différent — la revendication territoriale, le processus de réconciliation que l’Assemblée des Premières Nations développe, et cetera. C’est une logique à part. Cependant, pour avoir parlé avec plusieurs Mi’kmaqs des provinces atlantiques, en ce qui concerne notre volonté de retransmettre notre langue, de préserver notre culture ou notre différence, cet objectif est le même, sauf que les moyens et le discours sont très différents. Il n’y a pas de doute là-dessus.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Mes questions sont essentiellement dans le sillage de celles qui viennent d’être posées mais sont très pragmatiques. Je comprends ce que vous dites sur vos droits collectifs et la nécessité de les protéger. Je comprends aussi que ce sera très important lors de négociations éventuelles, à une étape ultérieure. Toutefois, vous dites que le projet de loi C-20 ne vous donne pas la possibilité d’être consultés. Du point de vue pratique, qui le gouvernement devrait-il consulter? Y a-t-il un groupe qui soit représentatif? Êtes-vous un organisme représentatif? Qu’en est-il des francophones du nord de l’Ontario? Qu’en est-il de Georgetown, ville voisine de la mienne, qui compte une grande collectivité francophone? Qu’en est-il de la région de Windsor, des Prairies et du Nord? Y a-t-il un groupe représentatif, plus ou moins élu, plus ou moins gouvernemental, que le gouvernement pourrait consulter?

[Français]

M. LeBlanc: Nous développons notre infrastructure depuis 30 ans. Depuis 20 ans, si je prends le domaine de l’éducation, notre infrastructure comprend des conseillers scolaires et des écoles homogènes francophones. La communauté a créé des lieux de pouvoir. Ce sont des lieux de gouvernance, mais ce ne sont pas des gouvernements ou des États. Les communautés renferment dans leurs infrastructures politiques ce que nous appelons des groupes porte-parole. Dans chaque province, nous retrouvons un groupe porte-parole.

[Traduction]

Le sénateur Milne: On procéderait province par province?

[Français]

M. LeBlanc: Oui, voilà, par province et territoire. À l’Île-du-Prince-Édouard, la Société Saint-Thomas-d’Aquin est le porte-parole reconnu par Pat Binns et son gouvernement. La fondation de cette société remonte au XIX^e siècle, aux environs de 1881. L’infrastructure est en place, il faudra voir comment cela pourrait se restructurer. Il y a de nombreuses façons d’avoir des consultations avec une communauté.

We have federations in nine provinces and three territories outside Quebec and we are also working with national groups. I am comfortable in saying that the community infrastructure exists and that its members have an opinion that is worth considering.

[English]

Senator Milne: Obviously, then, I do not understand how your association works. Is yours a volunteer group or are you elected to it?

[Translation]

Mr. LeBlanc: Our Federation is comprised of representative groups in each of the provinces. Individual members belong to these groups, and some are also federations. In Manitoba for example we have the Société franco-manitobaine. I believe that the representatives of this group are recognized by their provincial government as representing the francophone community in Manitoba. The Société franco-manitobaine is the main organization that brings together other related groups such as those representing young francophones and francophone women in Manitoba, for example. It has a very elaborate infrastructure.

In New-Brunswick, for example, there are more than 40 francophone organizations. Even the francophone municipalities in New Brunswick have an association. So the infrastructure is relatively well developed. We recognize the representative groups in each of the provinces. They are members of the FCFA, and through them, we delegate representatives at the federal level, particularly the federal government, the House of Commons and the Senate. That is our structure.

We are also recognized by the federal government. Mr. Chrétien, or Mr. Pelletier, or cabinet ministers wishing to exchange ideas on the francophone minorities will consult the FCFA or other groups. Our credibility is based on our history and on the positions that we have taken. We are not, nor do we pretend to be a government. We are not elected, but our legitimacy comes from our democratic community structures.

Senator Nolin: There have been references this evening to the fact that our discussion of the bill with the witnesses is somewhat superficial. I would first like to point out that the negotiation that will follow a clear question and a clear answer is provided for in clause 3 of Bill C-20.

[English]

Senator Milne: At that point, absolutely. It is the previous process that I am concerned about.

[Translation]

Senator Nolin: That's precisely what I want to ask the witnesses. In clause 3(2), at the very last line, there is a series of headings that will be included in negotiations. It states clearly "including the division of assets..." and at the end it says "the protection of minority rights."

Nous fédérons neuf provinces et trois territoires hors Québec et nous travaillons avec des groupes nationaux aussi. Je suis assez à l'aise pour dire que l'infrastructure communautaire existe et que ses membres ont une opinion qui mérite voix au chapitre.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Alors, je ne comprends pas comment votre association fonctionne. Votre organisation est-elle bénévole? Avez-vous été élu au poste que vous occupez?

[Français]

M. LeBlanc: Notre fédération est constituée de groupes porte-parole dans chacune des provinces. Ces groupes rassemblent des membres individuels, certains sont des fédérations aussi. Au Manitoba, par exemple, existe la Société franco-manitobaine. Ses représentants, selon moi, sont reconnus par leur gouvernement provincial comme la voix de la communauté francophone au Manitoba. La Société franco-manitobaine chapeaute d'autres groupes connexes tels que les groupes de jeunes francophones et de femmes francophones du Manitoba, par exemple. Il y a une infrastructure assez élaborée.

Au Nouveau-Brunswick, par exemple, il existe au-delà d'une quarantaine d'organismes francophones. Même les municipalités francophones, au Nouveau-Brunswick, ont une association. Alors l'infrastructure est relativement développée. Nous fédérons les groupes porte-parole dans chacune des provinces. Ils sont membres de la FCFA, et par leur entremise, nous déléguons une représentation auprès de l'État fédéral, principalement auprès du gouvernement fédéral, de la Chambre des communes et du Sénat. C'est ainsi que nous sommes structurés.

Nous sommes aussi reconnus par l'État fédéral. M. Chrétien, ou M. Pelletier, ou des ministres du Cabinet quand ils veulent échanger des idées au sujet des minorités francophones vont consulter la FCFA ou d'autres groupes. Notre crédibilité se fonde sur notre histoire et sur les positions que nous avons prises. Nous ne sommes pas un gouvernement et nous ne le prétendons pas. Nous ne sommes pas élus au suffrage universel, mais nous avons une légitimité de par nos structures démocratiques communautaires.

Le sénateur Nolin: Il y a eu à quelques reprises ce soir référence au fait que nous discutons en surface avec nos témoins du projet de loi. Dans un premier temps, j'aimerais rappeler que la négociation qui va suivre une question claire et une réponse claire fait partie du projet de loi C-20, à l'article 3.

[Traduction]

Le sénateur Milne: À ce moment-là, absolument. C'est le processus précédent qui me préoccupe.

[Français]

Le sénateur Nolin: C'est justement sur ce point que je pose ma question à nos témoins. À l'article 3(2), à la toute dernière ligne, on énumère une série de têtes de chapitre qui devront faire partie de la négociation. On dit bien «notamment, la répartition de l'actif...» et à la fin on dit «la protection des droits des minorités».

Would you interpret that clause as meaning the protection of minority rights only in the province seeking to secede or protection of minority rights outside that province?

Mr. LeBlanc: I hope that includes the francophone and Acadian communities. That is why we are here this evening, to make our opinions known.

Mr. Boileau: That reiterates one of the principles elaborated in the Supreme Court Reference. In the Quebec Secession Reference, it is stated quite clearly that the protection of official language minorities must be taken into consideration, both in Quebec as well as outside the province, if Quebec separates.

However, that is not clearly stated in clause 3(2). We have come before you to ensure that the minority language rights will be taken into consideration, as they would apply both inside and outside Quebec.

Mr. LeBlanc: I would like to add an example. In the case of Calgary, the federal ministers assured me that the "Canadian diversity" included the francophone and Acadian communities. After a few years of experience with federal politics, my expectations are somewhat greater. I think that things should be stated more explicitly.

Senator Nolin: You have been questioned on the representative aspects of your organization. How many people belong to the Federation?

Mr. LeBlanc: In New Brunswick, the SANB can represent up to 250,000 people. There are about 20,000 members, which is still a significant number. Prince Edward Island has a community of 5,000 Acadians with about 1,000 members. It is usually proportional to the size of the community. I have no figures to give you for the national level.

Senator Nolin: Would you say that you are the organization that represents the francophone community in Canada?

Mr. LeBlanc: Yes, I believe that is how my federal counterparts feel.

Senator Nolin: Would that include Quebec?

Mr. LeBlanc: Yes. In fact, we have an office in Quebec City, and we communicate with Mr. Facal and Mr. Bouchard. We represent the francophone communities at the provincial level in Quebec; we are recognized as speaking on their behalf.

Senator Kinsella: Mr. LeBlanc, let us have a look at clause 3(1) of the bill and compare that to the situation in New Brunswick, more particularly clause 16. In that province, the government must give equal protection to both linguistic communities.

The secession of Quebec would be worse for New Brunswick than for the rest of Canada. In view of the existence of two linguistic communities, the constitutional amendment must respect the unanimity formula. Otherwise, it would be impossible for the

Dans cet article, interprétez-vous cela comme étant la protection des droits minoritaires uniquement dans la province qui demande la sécession ou la protection des droits minoritaires à l'extérieur de cette province?

M. LeBlanc: J'espère que cela inclut les communautés francophones et acadiennes. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici ce soir, pour avoir une voix au débat.

M. Boileau: Cela reprend un des principes qui ont été élaborés par le Renvoi sur la sécession. Dans le Renvoi sur la sécession, il est bien mentionné qu'on devra prendre en considération la protection des minorités de langue officielle, tant au Québec qu'à l'extérieur, advenant une sécession de la province de Québec.

Cependant, l'article 3(2) n'est pas clair à ce niveau. Nous sommes ici devant vous pour nous assurer que le respect des minorités de langue officielle, également à l'extérieur du Québec, sera pris en considération.

M. LeBlanc: J'ajouterai un exemple. Dans le cas de Calgary, les ministres fédéraux m'ont assuré que «la diversité canadienne» incluait les communautés francophones et acadienne. Après quelques années d'expérience dans la politique fédérale, mes attentes sont un peu plus élevées. À mon avis, il faut être un peu plus explicite.

Le sénateur Nolin: On semble vous questionner sur la représentativité et le potentiel représentatif de votre organisation. La fédération regroupe combien de personnes?

M. LeBlanc: Au Nouveau-Brunswick, la SANB a une capacité de représenter 250 000 personnes. Elle a environ 20 000 membres, ce que je trouve quand même significatif. L'Île-du-Prince-Édouard a une communauté de 5 000 Acadiens qui compte environ 1 000 membres. C'est souvent à la lumière de la proportion de la communauté. Je n'ai pas vraiment de chiffres nationaux à vous fournir.

Le sénateur Nolin: Diriez-vous que vous êtes l'organisme représentatif de la communauté francophone au Canada?

M. LeBlanc: Oui, je sens cette reconnaissance de la part de mes homologues fédéraux.

Le sénateur Nolin: Et ce, incluant le Québec?

M. LeBlanc: Oui. D'ailleurs on a un bureau à Québec, on a des échanges avec M. Facal, avec M. Bouchard. Effectivement, on représente les communautés francophones auprès du gouvernement du Québec, on est reconnu en tant qu'interlocuteur.

Le sénateur Kinsella: Monsieur LeBlanc, regardons l'article 3(1) du projet de loi et prenons en considération la situation du Nouveau-Brunswick, plus particulièrement l'article 16. Dans cette province, le gouvernement doit protéger les deux communautés linguistiques de façon égale.

Pour le Nouveau-Brunswick, la sécession du Québec serait un scénario plus tragique que pour le reste du Canada. À cause de l'existence de deux communautés linguistiques, l'amendement constitutionnel doit être apporté selon la formule d'unanimité.

New Brunswick government to guarantee a fair treatment of both linguistic groups. Do you agree?

Mr. LeBlanc: You are referring to the formulas for constitutional amendment. I understand the meaning of your question, but I cannot say that the FCFA has prepared any type of prediction for that. There is protection because it is entrenched.

Mr. Boileau: We fully understand the arguments put forward in support of the unanimity rule of 41 as well as those that can be raised pursuant to the 38 rule. Rule 44 of the Constitution Act, 1982 is also mentioned.

We agree on the fact that it is not clear. The Quebec Secession Reference clearly demonstrated that the Supreme Court has not established a definitive process for constitutional amendment by leaving it open to the political actors. So it is up to the political actors to decide. Unless I am mistaken, the Court also indicated, in its reference on secession, that the courts should not be asked to rule on any other matters of a political nature.

If there is a referendum debate, we wonder what constitutional amendment procedure will apply. These are, of course, extremely important questions and the political actors will take all of this into consideration, depending on the clarity and the majority.

Senator Poulin: Mr. LeBlanc, if I understood correctly, the federation is consulted regularly by the government on all of these issues. This has of course been the case with all of the governments in our country. For some time now, the Federation has truly represented the interests of all French Canadians in the provinces other than Quebec. Were you therefore instrumental in past decisions made by the political actors and by the governments?

Mr. LeBlanc: As I said earlier, that varies enormously. The federation, through consultation and communication, is recognized as speaking for francophone minorities in Canada. The level of communication therefore varies enormously according to the issue.

The Federation might deal with particular issues such as the Agreement on Social Union, the Meech Lake Accord and Official Languages Act. The level of consultation varies and our participation is not given official recognition.

Senator Murray: You are an interlocutor?

Mr. LeBlanc: Yes, but we are recognized in all these areas of consultation.

Senator Poulin: Your funding comes from federal sources?

Mr. LeBlanc: Our funding is federal. For some individual projects, it can also come from a number of Quebec provincial departments as well as from other provinces.

Autrement, il serait impossible pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick de garantir la parité entre les deux groupes linguistiques. Êtes-vous d'accord?

M. LeBlanc: Vous faites référence à des formules de modification constitutionnelle. Je comprends le sens de votre question, mais je ne peux pas affirmer que la FCFA a élaboré une prédiction à cet effet. Il y a effectivement une protection du fait qu'elle est enchâssée.

M. Boileau: On comprend très bien les arguments invoqués qui appuient la règle de l'unanimité de 41 de même que ceux pouvant être invoqués en vertu de la règle de 38. On parle également de la règle 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

On s'entend pour dire que ce n'est pas clair. Le *Renvoi sur la sécession du Québec* a bien démontré que la Cour suprême n'a pas établi clairement quel serait le processus de modification constitutionnelle en laissant le champ aux acteurs politiques. Sur ce plan, c'est aux acteurs politiques de prendre une décision. À moins que je ne me trompe, la cour a également indiqué, dans son *Renvoi sur la sécession*, de ne pas revenir devant les tribunaux pour déterminer d'autres questions qui sont de nature politique.

Si on en arrive à un débat référendaire, on doit se demander quelle procédure de modification constitutionnelle prendre. Ce sont évidemment des questions extrêmement importantes et les acteurs politiques prendront le tout en considération, dépendamment de la clarté et de la majorité.

Le sénateur Poulin: M. Leblanc, si je vous ai bien compris, la fédération est régulièrement consultée par le gouvernement sur toutes ces questions. Il faut dire que cela fait partie de la tradition de tous les gouvernements de notre pays. Depuis bien des années, la fédération représente vraiment les intérêts de tous les Canadiens français des provinces autres que le Québec. Vous êtes donc partie prenante des décisions prises dans le passé par les acteurs politiques et par les gouvernements?

M. LeBlanc: Comme je le disais plus tôt, cela varie énormément. La fédération, par voie de communication et de consultation, est reconnue comme étant le porte-parole des minorités francophones au Canada. Le niveau de communication varie donc énormément en fonction du débat.

La fédération pourrait traiter de dossiers spécifiques tels l'Entente sur l'union sociale, l'Accord du lac Meech et la Loi sur les langues officielles. Le niveau de consultation varie et notre participation n'est pas reconnue officiellement.

Le sénateur Murray: Vous êtes un interlocuteur?

M. LeBlanc: Oui, mais nous sommes l'interlocuteur reconnu dans tous ces champs de consultation.

Le sénateur Poulin: Votre financement est-il de source fédérale?

M. LeBlanc: Notre financement est de source fédérale. Pour certains projets ponctuels, il peut également provenir de plusieurs ministères du Québec ainsi que de d'autres provinces.

[English]

Senator Banks: I have a built-in Prairie misgiving about being able to attain cultural ends by legislation. I know that the legislation that is in place has done much good and that the adjudicative rulings that have been made with respect to the Constitution have done much good. However, they have, in the main, done much good in the context of goodwill or, at the very least, acceptance on the part of majorities in those places where there are minorities on both sides of the fence.

I ask a question of instruction. We hear from various minorities that if, God forbid, a province of Canada were to secede, it would be a death knell for certain cultural aspects in the rest of the country. I have great sympathy for that. I have a great appreciation for the importance and the value of the French fact in Canada, particularly in my province of Alberta.

There, the francophones were the first settlers. It is in that context that I ask the question for the purposes of instruction. Long before the court began to make adjudications about the application of the Constitution in terms of protection of the French language and culture in particular — and I am referring now to the 1940s, which is as far back as I can remember, and it was the 1950s and 1960s before it really started to happen — there were, certainly in Alberta and more so in other parts of Canada, strong, vibrant, secure and safe francophone communities. There are lines of towns that go north and north-east and north-west from Edmonton where the everyday language of commerce is French. There is a large, vibrant French cultural and educational community and theatrical community in Edmonton, and there always has been.

In the way that an anti-creationist might ask the question, I ask, if it has always been so in that direction, why are you so certain that it will not always be so in that direction?

[Translation]

Mr. LeBlanc: I could begin with the welfare state. As I said earlier, we had the infrastructure well before the State began to penetrate our social fabric in Canada. You are right. Well before public education, the Catholic church had a network of cultural and educational infrastructures. That included French Canada, therefore Quebec.

However, as soon as the welfare state became involved, things did not run as smoothly and a number of communities lost out. Even in New Brunswick, where I live, as soon as education was made public, there were advantages in terms of funding, but, nevertheless, francophones experienced some losses. The Church ran homogeneous schools, French Catholic schools, and some of those were lost. For the past 30 years, the penetration of the welfare state has had a widespread effect on our communities.

I will give you a concrete example. In Moncton, New Brunswick, it would have been unthinkable to have a university without the support of the Canadian government, without having Louis J. Robichaud and others gain support from the government. I might tell you that my family was educated there. Without the university, the French language in New Brunswick would have greatly suffered. It required an intervention by the State. I would

[Traduction]

Le sénateur Banks: Étant des Prairies, j'ai des réserves innées quant à la possibilité d'atteindre des objectifs culturels par la voie législative. Je sais que la législation en place a été très bénéfique et que les décisions qui ont été rendues relativement à la Constitution ont été très positives. Cependant, en général, cela s'est fait dans un contexte de bonne volonté ou, à tout le moins, parce que les majorités ont bien voulu accepter les minorités là où il y a des minorités dans les deux camps.

J'aimerais avoir une précision. Les diverses minorités nous disent que si une province du Canada faisait sécession, Dieu nous en garde, il en serait fait de certains aspects culturels dans le reste du pays. Cela m'inquiète, car j'apprécie beaucoup l'importance et la valeur du fait français au Canada, surtout dans ma province de l'Alberta.

Là-bas, les premiers colons étaient français. C'est dans ce contexte que je demande une précision. Bien avant que les tribunaux ne rendent des décisions sur l'application de la Constitution dans le domaine de la protection de la langue et de la culture françaises — je pense aux années 40, le plus loin que je peux me rappeler, ainsi qu'aux années 50 et 60, avant que cela ne commence — il y avait en Alberta et dans bien d'autres régions du Canada des collectivités francophones fortes, effervescentes et en sécurité. Il y a des villes au nord, nord-est et nord-ouest d'Edmonton où la langue quotidienne des affaires est le français. Il y a comme toujours une communauté culturelle, de théâtre et d'éducation francophone importante et bien vivante à Edmonton.

Je vous demande donc, un peu comme le ferait un anticréationniste, puisqu'il en a toujours été ainsi, pourquoi vous êtes si certain que ces collectivités ne survivraient pas à l'avenir?

[Français]

M. LeBlanc: Je pourrais commencer avec l'État providence. Je l'ai dit tantôt, on avait l'infrastructure bien avant que l'État commence à pénétrer le tissu social canadien. Vous avez raison. Bien avant l'éducation publique, l'église catholique avait un réseau d'infrastructures culturelles et éducationnelles. Cela incluait le Canada français, donc le Québec.

Par contre, à partir du moment où l'État providence s'est installé, cela n'a pas été facile partout et plusieurs communautés ont perdu des acquis. Même au Nouveau-Brunswick où j'habite, dès qu'on a rendu l'école publique, il y avait bien des avantages au niveau du financement, mais il reste que les francophones ont eu des pertes. L'église avait des écoles homogènes, des écoles francophones et catholiques, et à ce moment, il y a eu des pertes. Depuis 30 ans, la pénétration de l'État providence dans nos communautés est un bénéfice très important.

Je vous donne un exemple concret. À Moncton au Nouveau-Brunswick, il aurait été impensable d'avoir une université sans l'appui de l'État canadien, sans que Louis J. Robichaud et d'autres aient obtenu un appui du gouvernement. Je vous dirais que même personnellement, ma famille a été éduquée là. Sans cela, aujourd'hui, le français au Nouveau-Brunswick en aurait sûrement pris un coup. Cela a pris des interventions de

agree when you say that the State should not always be involved in all areas, but in terms of protecting minorities, of creating infrastructures, the contribution of the State, in particular the federal government, for example, through the University of Moncton, has greatly contributed to the vitality of the community.

Today, the business community in Moncton comes mainly from the Faculty of Administration at the University of Moncton and it operates in French. The State contributed to that. Were the State to withdraw, the communities would be left on their own; things would not fall apart overnight, but the losses would be enormous.

Senator Joyal: On page 3 of your brief, you deal with the role of the Senate. If I understand your interpretation, you would be in favour of an amendment recognizing the role of the Senate in deciding on the question and the majority so that we might assume full responsibilities with respect to minorities?

Mr. LeBlanc: I discussed this at length with my group. It is clear that the traditional role of the Senate in defending minorities, the role of the Senate in the bicameral institution means that we would not be here this evening if we didn't think that you had a major role to play.

Senator Prud'homme: For the past 37 years, I have always felt it was my duty, when I travelled throughout the country, to ask Senator Gauthier where I might go to speak with French Canadians outside Quebec. He always gives me the list of all the organizations in Canada, and I would like to thank him publicly. I go to see them. I feel it is important. We must ensure that we make these efforts to keep the country as it is.

This afternoon, Mr. Ryan told us that people seemed calm and disinterested, especially in Quebec. This is very encouraging to those who want to see Bill C-20 pass, because they feel that the time is right, while things are quiet, to pass the bill. Mr. Ryan feels that we are kidding ourselves, I do not want to misinterpret, but in a referendum period, this question would become important. I think that what we are doing — if you do not believe me, come to the next referendum in Quebec carrying the Canadian flag — is a time bomb that will mislead us. It is true that it is not causing a stir. My friends from the Bloc Québécois, from the Parti Québécois and other French Canadians told me that if there is a referendum, it will become an argument that we will have to respond to, besides having to defend the federal option in which we still believe. At least, some of us. What is your position on that?

Mr. LeBlanc: Bill C-20 is not a priority for our communities. There are other types of clarity that are more important to them at this time. Among others, the clarity of health care in French in Canada and economic development in French in Canada.

Senator Prud'homme: In a referendum period?

l'État. Je serais d'accord avec vous que l'État n'est pas toujours le meilleur acteur dans tous les domaines, mais il reste qu'au niveau de protéger les minorités, de donner une infrastructure, la contribution de l'État, en particulier fédéral, par exemple dans le cas de l'Université de Moncton, a changé complètement le dynamisme de la communauté.

Aujourd'hui, la communauté d'affaires de Moncton est issue principalement de la faculté d'administration de l'Université de Moncton et elle fonctionne en français. L'État a contribué à cela. Si l'État se retirerait les communautés seraient laissées à elles-mêmes, cela ne serait pas une catastrophe du jour au lendemain, mais il y aurait des pertes énormes.

Le sénateur Joyal: À la page 3 de votre mémoire, vous parlez du rôle du Sénat. Si je comprends votre interprétation, vous seriez favorable à un amendement qui reconnaîtrait dans la loi le rôle du Sénat comme partie à la décision de la question et de la majorité pour que nous puissions assumer la totalité de notre rôle à l'égard des minorités?

M. LeBlanc: L'équipe et moi avons discuté longuement de cette question. Il est clair que le rôle traditionnel du Sénat en tant que défenseur des minorités, le rôle du Sénat dans l'institution bicamérale fait en sorte qu'effectivement, on ne serait pas ici ce soir si on ne pensait pas que vous aviez un rôle important à jouer.

Le sénateur Prud'homme: Depuis 37 ans, je me fais toujours un devoir, lorsque je voyage à travers le pays, de m'informer auprès du sénateur Gauthier où je pourrais aller saluer les Canadiens français hors Québec. Il me donne toujours la liste de tous les organismes qui existent au Canada et je l'en remercie publiquement. Je vais les voir. C'est important pour moi. On doit s'assurer que les efforts qu'on fait pour garder le pays tel quel, c'est important.

Cet après-midi, M. Ryan nous a prévenus qu'il semble y avoir un calme et un désintérêt à l'heure actuelle dans la population, surtout au Québec. Cela donne beaucoup d'encouragement à ceux qui veulent que le projet de loi C-20 soit sanctionné parce que selon eux, tout est tranquille et c'est le temps de l'adopter. M. Ryan est d'opinion que c'est se mentir, je ne veux pas mal interpréter, mais qu'en période référendaire, cette question deviendrait importante. Selon moi, ce que nous sommes en train de faire, — si vous ne me croyez pas, vous viendrez au prochain référendum au Québec porter le drapeau du Canada — c'est une bombe à retardement qui nous induit en erreur. C'est vrai que cela ne lève pas. Mes amis du Bloc québécois, du Parti québécois et les autres Canadiens français me disent que s'il y avait un référendum, cela deviendrait un argument auquel il nous faudra répondre, en plus d'avoir à défendre l'option fédérale à laquelle nous croyons encore. Du moins, quelques-uns d'entre nous. Quelle est votre position à ce sujet?

M. LeBlanc: Le projet de loi C-20 n'est pas la priorité pour nos communautés. Il y a d'autres sortes de clartés qui leur importent énormément à l'heure actuelle. Entre autres, il y a la clarté sur les soins de santé en français au Canada et sur le développement économique en français au Canada.

Le sénateur Prud'homme: Mais on parle en période référendaire?

Mr. LeBlanc: Yes. We still felt it was important to come here this evening to state that we want to be consulted and heard. For us, the priority is not with Bill C-20. Moreover, the FCFA has always been an organism that preaches renewed federalism, plan A, that is that we should sit down and talk. We are prepared to be a plan A player in this renewal.

Senator Prud'homme: I am speaking about a referendum period. You will not be entitled to vote. Are we not setting the foundation for a debate that might make the federalism defence more difficult?

Mr. LeBlanc: As President of the FCFA, I would be happy to take part in any discussion about a renewed federalism so as to define the route we might take. That is the position of the FCFA.

Senator Prud'homme: So you would not mind coming, during the referendum if one is held, to explain the importance of Bill C-20?

Mr. LeBlanc: It would be important to explain the realities of the francophone minorities in Canada, the challenges faced by those who live in French in a minority situation. It is a daily struggle, but we are happy to do it. So of course we would express the importance that these six million francophones represent to our development. We want to see how we can renew the Federation with the traditional aspirations that have always been held by Quebec but that have not yet been recognized.

The Chair: Gentlemen, on behalf of the committee, I would like to thank you for appearing before us.

The meeting is adjourned.

M. LeBlanc: Oui. On a quand même jugé pertinent de venir ici ce soir pour exprimer le fait qu'on veuille être consultés et entendus. Pour nous, la priorité ne se situe pas au niveau du projet de loi C-20. D'ailleurs, la FCFA a toujours été un organisme qui a prêché le renouvellement du fédéralisme, le plan A, c'est-à-dire s'asseoir et discuter. Nous sommes prêts à être un joueur du plan A dans ce renouvellement.

Le sénateur Prud'homme: Je parle en période référendaire. Vous n'aurez pas droit de vote. Ne sommes-nous pas en train de jeter les bases d'un débat dans le débat qui pourrait rendre plus difficile la défense du fédéralisme?

M. LeBlanc: En tant que président de la FCFA, je serais heureux de participer à n'importe quelle discussion au sujet du renouvellement du fédéralisme afin de définir la voie qu'on pourrait prendre. C'est la position de la FCFA.

Le sénateur Prud'homme: Donc cela ne vous ennuerait pas de venir, pendant la période référendaire s'il y en avait une, nous expliquer l'importance du projet de loi C-20?

M. LeBlanc: Il serait important de vous expliquer la réalité des minorités francophones au Canada, les défis de vivre en français en milieu minoritaire qu'elles doivent relever. C'est une lutte quotidienne, mais nous la faisons avec plaisir. Certainement que nous partagerions l'importance que ces six millions de francophones représentent dans notre développement. Nous voulons voir comment nous pouvons renouveler la fédération avec les aspirations traditionnelles que le Québec a toujours eues et qui n'ont pas été reconnues encore.

La présidente: Messieurs, je vous remercie, au nom de tous, de vos témoignages.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Afternoon sitting

From the Assembly of First Nations:

Phil Fontaine, National Chief.

From the Grand Council of the Crees:

Dr. Ted Moses, Grand Chief;

Romeo Saganash, Director, Quebec Relations.

From the Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John:

Chief Jacques Gauthier;

Armand McKenzie, Legal Counsel.

As an individual:

Claude Ryan.

Evening sitting

From the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada:

Gino LeBlanc, President;

Richard Barrette, Director General;

François Boileau, Director, Quebec office of FCFA.

Séance de l'après-midi

De l'Assemblée des Premières nations:

Phil Fontaine, chef national.

Du Grand Conseil des Cris:

Le grand chef Ted Moses;

Romeo Saganash, directeur, Relations avec le Québec.

Du Conseil de la nation Innu Matimekush-Lac John:

Le chef Jacques Gauthier;

Armand McKenzie, conseiller juridique.

À titre personnel:

Claude Ryan.

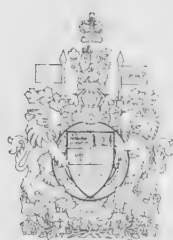
Séance de la soirée

De la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada:

Gino LeBlanc, président;

Richard Barrette, directeur général;

François Boileau, directeur, Bureau de la FCFA au Québec.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Thursday, June 15, 2000

Le jeudi 15 juin 2000

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Ninth meeting on:

Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference

Neuvième réunion sur:

Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(or Kinsella)
* Boudreau, P.C.	Milne
(or Hays)	Murray, P.C.
Chalifoux	Nolin
Christensen	Poulin
Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
Kenny	Sibbeston
Kroft	

** Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Sibbeston substituted for that of the Honourable Senator Gill (*June 15, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Furey (*June 15, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bolduc	(ou Kinsella)
* Boudreau, c.p.	Milne
(ou Hays)	Murray, c.p.
Chalifoux	Nolin
Christensen	Poulin
Hervieux-Payette, c.p.	Rivest
Kenny	Sibbeston
Kroft	

** Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Sibbeston est substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 15 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 15 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 15, 2000

(10)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 6:09 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Fraser, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Poulin and Sibbeston (14).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, Cordy, Finestone, P.C., Grafstein, Joyal, P.C., Pitfield, Prud'homme, P.C., and Taylor (8).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1*).

WITNESSES:

As individuals:

Justice Willard Estey;

Professor David Smith.

The Chair made an opening statement where she noted the committee had received from the Minister's office a list of examples of legislation where Parliament has given the House of Commons a role different than that of the Senate.

Justice Willard Estey made a statement and answered questions.

At 7:45 p.m., the committee suspended.

At 7:55 p.m., the committee resumed.

Professor David Smith made a statement and answered questions.

At 9:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2000

(10)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui à 18 h 09, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Fraser, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Poulin et Sibbeston (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, Cordy, Finestone, c.p., Grafstein, Joyal, c.p., Pitfield, Prud'homme, c.p. et Taylor (8).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1*).

TÉMOINS:

À titre personnel:

M. Willard Estey, juge;

M. David Smith, professeur.

La présidente fait une déclaration au cours de laquelle elle signale que le comité a reçu du cabinet du ministre une liste d'exemples de mesures législatives dans lesquelles le Parlement a conféré à la Chambre des communes un rôle différent de celui du Sénat.

Le juge Willard Estey fait une déclaration et répond aux questions.

À 19 h 45, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 55, le comité reprend ses travaux.

Le professeur David Smith fait une déclaration et répond aux questions.

À 21 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 15, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 6:09 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see a quorum. The ninth meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you to this hearing. This evening, we continue our consideration of Bill C-20.

[*Translation*]

The bill was adopted by the House of Commons on March 15, 2000 and was read in the Senate for the first time on March 21, 2000. It was then read for a second time on May 18, which means that the Senate approves the principle of the bill. Bill C-20 was then referred to the Special Committee for in-depth study.

[*English*]

That consideration continues this evening with the appearance, first, of the Honourable Willard Estey, former justice of the Supreme Court of Canada, followed by Professor David Smith, who is head of political studies at the University of Saskatchewan. Each witness will make an opening statement, which will be followed by questions and answers.

[*Translation*]

Once the committee will have heard all the selected witnesses, the bill will move to clause-by-clause consideration. The committee will then report its findings to the Senate for its consideration.

[*English*]

Before we move to Justice Estey's testimony, senators, there is a document being circulated. That is the list that we asked Minister Dion for of examples of legislation where Parliament has given the House of Commons a role that is not given to the Senate. You may recall that in his testimony he said he had a list with him and we did not get it at the time. It has now been provided for the committee.

With that, Mr. Estey, thank you very much for agreeing to be with us today. We look forward to your presentation. Please proceed.

Mr. Willard Estey: Honourable senators, for three days I have been reading material generated in this blast factory and I thought I would strike a blow for freedom and make a short presentation tonight and see what I do with the questions.

On reading of a considerable amount of the discussion you have generated here, it is a puzzle to me why this statute takes the form that it does. That is, it was co-authored by the Senate, but the opening section carves the Senate out. How is it that Bill C-20 has

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 15 juin 2000

Le comité spécial sénatorial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 18 h 09 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, il y a quorum. Nous entamons la neuvième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20. Je vous souhaite à tous la bienvenue. Ce soir, nous poursuivons l'étude du projet de loi C-20.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars 2000. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi C-20 a ensuite été déféré à ce comité spécial pour que nous en fassions une étude approfondie.

[*Traduction*]

Nous poursuivons cette étude ce soir avec la comparution, d'abord, de l'honorable Willard Estey, ancien juge de la Cour suprême du Canada, après quoi nous entendrons M. David Smith, professeur et directeur des Études politiques à l'Université de la Saskatchewan. Chaque témoin fera une déclaration, après quoi nous pourrions poser des questions.

[*Français*]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. Le comité fera ensuite rapport au Sénat de ses décisions au Sénat pour sa considération.

[*Traduction*]

Avant que nous entendions le juge Estey, sénateurs, on est en train de distribuer un document. C'est la liste que nous avons demandée au ministre Dion concernant les exemples de mesures législatives où le Parlement donnait à la Chambre un rôle qu'il n'accordait pas au Sénat. Vous vous souviendrez qu'au cours de son témoignage, le ministre a dit qu'il avait en main une liste et nous n'avons pas pu l'obtenir à ce moment-là. Elle est maintenant entre les mains du comité.

Cela dit, monsieur Estey, merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître. Nous sommes impatients de vous entendre. Vous avez la parole.

M. Willard Estey: Honorables sénateurs, depuis trois jours, je lis les documents produits dans cette forge et je me suis dit que je prendrais le parti de la liberté et que je ferais un bref exposé ce soir et tenterais de répondre aux questions.

Après avoir lu une grande partie des délibérations que vous avez eues ici, je ne comprends toujours pas pourquoi cette loi est présentée sous cette forme-là. C'est-à-dire qu'elle a été rédigée conjointement avec le Sénat, mais dans l'article initial on exclut

survived its unconstitutionality when it has effectively and indirectly undermined the concept of bicameral Parliament? Bill C-20 has put one half of bicameral power in the invidious position of losing its status in the general operations planned in this bill the moment that that body, the Senate, signs the proposed legislation. It is like that insect that commits suicide. Honourable senators will forgive me for comparing the Senate to an insect, but there is a funny little animal: When it begins to think and grow up, it kills itself.

There does not seem to be any explanation for that circuitous route, and the Supreme Court of Canada has condemned that conduct at least 50 times. There was a major decision in 1977 by the full panel of nine judges, which said that bringing about a result indirectly in the manner that happens here to circumscribe the participation of the Senate down to zero from section 1 on is beyond the power of the legislature.

I turn now to the question of the 1998 court reference in the Supreme Court of Canada from the Governor in Council. The court found that Canada as a nation is indivisible. That has significance beyond its rather strong meaning: unless you can find something in the parent legal body statute or constitutional document that allows the termination of that constitution and country by external influence or by internal legislative action, that is *ultra vires*. There is no question, when the 59-page reference is read, that it is clear that the court has determined that Canada is an indivisible, constitutionally governed country.

There may not be much significance to whether or not a country is divisible except this: If there is no provision in the Constitution to take apart in any way or reduce the functioning of that country, then the process can build on it. Where there is nothing in the Constitution to open that gate, the legislature, et cetera, cannot get through. Therefore, we say that, under the Constitution and pursuant to that Supreme Court reference, there is no divisible measure upon which to erect these proceedings.

Those are the two points that I would make. I have cut them down from many small points, because I see from examining your record that you have been burdened with many pursuits of what turned out to be blind allies and things that do not assist in your complicated burden. Those are my submissions, Madam Chair, and I would be glad to struggle with any questions you may have.

Senator Beaudoin: On the question of bicameralism, the Supreme Court said clearly in an advisory opinion in 1979, 1980 that we have a principle of bicameralism and it is a fundamental feature of the Canadian federation. That being the case, the arguments we have heard so far are as follows: In the field of legislation, an ordinary statute, the two Houses of Parliament are equal. If, for example, the Senate says no to Bill C-20, the bill disappears. In the field of constitutional amendment, we have had only a suspensive veto since 1982. What we have heard so far is that this bill is not

d'entrée de jeu le Sénat. Comment se fait-il que le projet de loi C-20 ait survécu à son inconstitutionnalité alors qu'il mine effectivement et indirectement le concept de Parlement bicaméral? Le projet de loi C-20 place la moitié des détenteurs du pouvoir bicaméral dans la position peu enviable où ils perdront leur statut par l'effet de l'application prévue dans ce projet de loi dès que cette entité, le Sénat, signera le projet de loi. C'est comme cet insecte qui se suicide. Vous m'excuserez de comparer le Sénat à un insecte, mais voilà une bien curieuse petite bête: quand elle commence à réfléchir et à grandir, elle se tue.

Il ne semble pas exister la moindre explication à cette pratique tortueuse, et la Cour suprême du Canada a condamné cette façon de faire au moins 50 fois. Une importante décision a été rendue en 1977 par les neuf juges, qui ont jugé que le pouvoir législatif ne peut pas agir de manière à obtenir indirectement un résultat, comme cela se passe ici, pour empêcher toute participation du Sénat, en l'occurrence dès l'article 1.

J'aborde maintenant la question du renvoi de 1998 à la Cour suprême du Canada par le gouverneur en conseil. La cour a jugé que le Canada en tant que nation était indivisible. Cet avis a une portée qui va au-delà de sa signification déjà assez forte: à moins qu'on puisse trouver quelque chose dans la loi de l'entité juridique apparentée ou dans un document constitutionnel qui permette la cessation de cette Constitution et du pays par voie d'influence externe ou par l'application d'une mesure législative interne, c'est *ultra vires*. Il ne fait aucun doute, après avoir lu le renvoi de 59 pages, que la cour conclut que le Canada est un pays indivisible régi par une constitution.

Peut-être qu'après tout peu importe qu'un pays soit divisible ou non, sauf que s'il n'existe aucune disposition dans la Constitution qui permette de le démanteler de quelque façon ou de réduire le fonctionnement du pays, alors on peut s'appuyer dessus. S'il n'y a rien dans la Constitution pour ouvrir cette porte, l'autorité législative, par exemple, ne peut pas aller de l'avant. Par conséquent, nous disons que, en vertu de la Constitution et conformément au renvoi à la Cour suprême, il n'existe aucune mesure sur la divisibilité qui puisse servir d'assise à ces procédures.

J'aimerais dire deux choses. Je les ai scindées en de nombreux petits points, parce que pour avoir examiné les délibérations j'ai vu que vous êtes inondés de nombreuses recherches qui s'avèrent être des culs-de-sac ainsi que d'éléments qui ne vous aident pas dans cette tâche compliquée. Voilà ce que je dirais, madame la présidente, et je me ferai un plaisir de tâcher de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Pour ce qui est du bicaméralisme, la Cour suprême dit clairement dans son avis consultatif de 1979, de 1980 que nous nous appuyons sur le principe du bicaméralisme et que c'est là un trait fondamental de la fédération canadienne. Cela dit, voici les arguments qu'on nous a présentés jusqu'à maintenant: en matière de législation, une loi ordinaire, les deux Chambres du Parlement sont égales. Si, par exemple, le Sénat dit non au projet de loi C-20, le projet de loi disparaît. En matière de modifications de la Constitution, nous n'avons qu'un veto suspensif depuis 1982. Ce qu'on nous a dit jusqu'à

intended to be a constitutional amendment; this bill is intended to be an ordinary statute of great importance.

My question is this: Do you agree with the opinion that, if we do not respect the equality of the two Houses in a statute, that violates bicameralism and in that sense is against the legislative power of the state?

Mr. Estey: I will deal with the points you raised in order. First, intention does not mean very much in regard to conduct leading to the constitutional microscope. It falls into the category of the old adage that the road to hell is paved with good intentions. It does not matter what the intention was, you might back over a violation of the Constitution.

Second, and I should have mentioned this earlier, there is no classic definition for Canada's system of referring questions to the courts. They are not judgments. There are no parties. Neither *stare decisis* nor *res judicata* arises from a reference. The power of an advisory position is moral. Also, it is human nature that if you appear before the same nine judges and begin to tell them that they got that one wrong, you will lose. On the other hand, if your longevity is good and you wait until you are 79 years old and those judges have gone, the next bunch will not be bound by the original reference.

The advisory opinion is not a big thing I am leaning on. It simply illuminates the sky around events. In the 1990s we became sensitive with people toying with the Constitution. In that, we are probably tracking the American experience where probably the most sensitive thing and the most numerous litigation sites involve Constitution law. I suspect that is so because the federal system leads to many conflicts. You have the queen bee in the hive and the drones out gathering the honey. They fight those battles in the courts. In the United States, there is more action in the courts than in Congress. We have not got there yet, and I hope we never do.

The advisory opinion and the *obiter dictum* generally are at par. An *obiter dictum* is a compressed form of an uninvited reference. That is a cynical but accurate view.

I think that what we are dealing with now is the court's momentary description of what is going on in the government. In the 1998 51-page one, we got more than you probably bargained for. We got an essay on American constitutional law and a sort of jurisprudential lecture on meteorology and very little law until about the fiftieth page.

If you run to the end of the road and you have not settled it, the answer is you keep on negotiating. We will come back to that on some other question that more directly relates to it.

Senator Beaudoin: One witness who came before us said that the bill is perfectly constitutional and legal because one House is conferring power to the other House or delegating powers to

maintenant, c'est que ce projet de loi ne vise pas à modifier la Constitution; il est conçu comme une loi ordinaire de grande importance.

Voici ma question: Êtes-vous d'accord pour dire que, si l'on ne respecte pas l'égalité des deux Chambres dans une loi, on va à l'encontre du principe du bicaméralisme et que de ce fait, c'est incompatible avec le pouvoir législatif de l'État.

M. Estey: J'aborderai les deux points que vous avez soulevés dans le même ordre. D'abord, l'intention ne compte pas beaucoup eu égard à une mesure qu'on soumet au microscope constitutionnel. Comme le dit le vieil adage, l'enfer est pavé de bonnes intentions. Peu importe l'intention, on peut tout arrêter en cas de violation de la Constitution.

Deuxièmement, et j'aurais dû le dire déjà, il n'y a pas de définition convenue pour décrire le système canadien de renvoi de questions aux tribunaux. Ce ne sont pas des jugements. Il n'y a pas de parties. Dans le cas d'un renvoi, on ne peut parler de *stare decisis* ni de *res judicata*, c'est-à-dire l'autorité de la chose jugée. La valeur d'un avis consultatif est morale. En outre, la nature humaine étant ce qu'elle est, si l'on comparaît devant les mêmes neuf juges et qu'on vient leur dire qu'ils se sont trompés, on perd sa cause. Par ailleurs, si on a la chance de vivre vieux et qu'on attend d'avoir 79 ans et que tous ces juges soient partis, la prochaine couvée ne sera pas liée par l'avis rendu relativement au renvoi initial.

L'avis consultatif ne constitue pas pour moi un point d'appui majeur. Il ne fait qu'éclairer le contexte. Dans les années 90, nous sommes devenus chatouilleux sur la modification de la Constitution. En cela, nous faisons sans doute comme les États-Unis où la question la plus épineuse et celle qui suscite le plus grand nombre de litiges est le droit constitutionnel. Je suppose que c'est ainsi parce que le régime fédéral engendre un grand nombre de questions conflictuelles. On a la reine-mère dans la ruche et les faux-bourçons s'activent pour faire le miel. Ils mènent ces batailles devant les tribunaux. Aux États-Unis, il y a plus d'action dans les tribunaux qu'au Congrès. Nous n'en sommes pas là encore, et j'espère que ce ne sera jamais le cas.

L'avis consultatif et la remarque incidente, l'*obiter dictum*, se valent généralement. Une remarque incidente est une forme abrégée de renvoi non sollicité. Ce que je dis là est cynique mais exact.

Je pense que ce dont il est ici question, c'est de la description momentanée que donne la cour de ce qui se passe au gouvernement. Dans celle de 51 pages produite en 1998, on nous a probablement donné bien du fil à retordre. Nous avons là une dissertation sur le droit constitutionnel américain et un genre d'analyse de la jurisprudence en matière de météorologie et il n'y est que très peu question de droit avant la cinquantième page environ.

Si en fin de compte on n'a rien réglé, la solution c'est de continuer à négocier. Nous y reviendrons en traitant d'un autre point qui s'y rapporte plus directement.

Le sénateur Beaudoin: Un témoin est venu nous dire que le projet de loi est parfaitement constitutionnel et légal parce qu'une Chambre confère un pouvoir à l'autre ou lui délègue des pouvoirs.

another House. Personally, I do not think we can accept that argument because the two Houses of Parliament have their own powers. They are both part of the Constitution of Canada. One House cannot, in my opinion, delegate powers to the other. They can delegate powers by statute to a minister or make an order in council, but to delegate legislative powers to another House is certainly something that goes against the fact that in the Parliament of Canada we have two legislative Houses that are equal when they legislate. If that is true, that means that the giving a power to only one of the two Houses certainly violates the Constitution.

Mr. Estey: I tread on that question very carefully. You are in the heart of it and know better than the rest of us. That is the pulse and throb of our constitutional law. Delegation became essential in our system partly because of the size of the country and partly because we were embryonic. We started from a standing start.

There are two different animals under the microscope. One of them is a transfer of power to another administrative body. That is easy; that is a delegation, unless you have so disconnected yourself that you cannot get it back, in which case it is a divestment and an abdication and unlawful.

What we have here is one ring of complexity out further, and that is where two co-position bodies transfer functions and powers between them. Is that permitted or condemned by our constitutional cases? Here you have the two co-equal organisms of a bicameral legislature. Neither one can trump the other, to use an expression I hate but that the cases keep trotting out. I think that means that one cannot derogate from the other, but I do not want to use that word because it is a different arena.

Here the Senate has a distinct function in serving its duties in the bicameral legislature. Anything that interferes with the Senate's exercise of that power is unconstitutional. The other partner in crime inside that hive is the House of Commons. The House of Commons is all powerful, in one sense, but it is not all powerful vis-à-vis the Senate. Therefore, the House of Commons could not say to the Senate, "You get out of the way; I will pass this act." They could not do that, but they do not want them around. Therefore, they designed a device whereby the Senate will be called upon to pass the bill completing the legislative machine's process, but the first section of that proposed act is suicidal to the position of the Senate.

There was an interesting case in the Supreme Court of Canada in 1977 from the province of Saskatchewan, the *Amax Potash* case. I could cite at least 50 more. That is the latest one with all the big guns up to bat. Chief Justice Laskin presided. The judgment was written by then Justice Dickson, later successor to the Chief Justice. The heart of the judgment is based on a long quotation from Chief Justice Kerwin of the Supreme Court of Canada, so it is ironclad, first-class law. There it was laid down in simple English that once a power is created it cannot be derogated from by anyone or added to by anyone, and here we have that

Personnellement, je ne pense pas que nous puissions souscrire à ce raisonnement, parce que les deux Chambres du Parlement disposent de leurs propres pouvoirs. Elles font toutes deux partie de la Constitution du Canada. Une Chambre ne peut pas, à mon avis, déléguer des pouvoirs à l'autre. On peut déléguer des pouvoirs par voie législative à un ministre ou prendre un décret, mais déléguer des pouvoirs législatifs à l'autre Chambre c'est certainement ne pas tenir compte du fait qu'au Parlement du Canada il y a deux pouvoirs législatifs qui sont égaux quand ils légifèrent. Si tel est le cas, cela signifie que d'accorder un pouvoir à l'une seule des deux Chambres va certainement à l'encontre de la Constitution.

M. Estey: Je me montrerai très prudent en répondant à cette question. Vous abordez-là l'essentiel de la question et en savez plus long que le reste d'entre nous. C'est le cœur même de notre droit constitutionnel. La délégation devient essentielle dans notre régime en raison notamment de l'étendue du pays et parce que nous avons commencé à l'état embryonnaire. Nous avons commencé au point de départ.

Il y a deux différentes bêtes sous la lentille du microscope. D'abord le transfert de pouvoir à une autre entité administrative. Cela, c'est simple; c'est une délégation de pouvoir, à moins qu'on se soit tellement dissocié qu'on ne puisse plus le récupérer, auquel cas il s'agit d'une cession et d'une abdication et c'est illégal.

Nous faisons face ici à un degré de complexité supérieur, c'est-à-dire que deux entités en coposition se transfèrent mutuellement fonctions et pouvoirs. Est-ce permis ou interdit selon la Constitution? On a ici les deux organes égaux de l'autorité législative bicamérale. Aucune ne peut déjouer l'autre, pour employer une tournure que je déteste, mais les cas se multiplient. Je pense que cela veut dire que l'une ne peut pas porter atteinte à l'autre, mais je ne veux pas employer cette expression parce qu'il s'agit d'un domaine différent.

Dans le cas présent, le Sénat a une fonction distincte dans l'exercice de ses devoirs au sein du pouvoir législatif bicaméral. Tout ce qui entrave l'exercice de ce pouvoir par le Sénat est anticonstitutionnel. L'autre complice au sein de cette ruche, c'est la Chambre des communes. La Chambre des communes est toute puissance, en un sens, mais elle n'est pas toute puissante vis-à-vis du Sénat. Par conséquent, la Chambre des communes ne pourrait pas dire au Sénat: «Ôtez-vous de là; je vais adopter cette loi.» Elle ne pourrait pas le faire, mais elle ne veut pas de lui. Par conséquent, on a conçu un dispositif par lequel le Sénat sera appelé à adopter un projet de loi qui mettra un terme au processus de la machine législative, mais le premier article de ce projet de loi est suicidaire pour le Sénat.

Il y a eu une affaire intéressante à la Cour suprême du Canada en 1977, présentée par la province de la Saskatchewan, l'arrêt *Amax Potash*. Je pourrais en citer au moins une cinquantaine d'autres. C'est la plus récente où sont intervenus tous les gros canons. Le juge en chef Laskin présidait. Le jugement a été rédigé par le juge Dickson, qui a ensuite succédé au juge en chef. Le jugement repose essentiellement sur une longue citation du juge en chef Kerwin de la Cour suprême du Canada. C'est donc un argument à toute épreuve, du droit de premier ordre. On y dit en langage clair qu'une fois un pouvoir créé, il ne peut pas être

very plan. The Senate is chopped out of the game plan after the Senate launches the thing in motion. It is the insect parallel where it turns around and kills itself.

We say you cannot do that. It does not matter whether damages flow or not. As you know better than I do, when you are dealing with constitutional law it is the fact that you have injured the vitals of the Constitution that counts. It does not matter what good intentions the people involved have. That is the end. That is the key. You have asked the right question. That is the key to my first point.

Senator Kroft: It is a pleasure to have this opportunity. I wonder if you would comment on the argument that has been put before us by a number of our witnesses who find the action contemplated by this bill appropriate. The line of argument is that the government has the power to enter into negotiations as contemplated on secession as itself. Government has that power as it would on any constitutional amendment issue. This was reinforced at the legal level and I think by Claude Ryan at the practical level, saying this is the way things happen. The argument therefore says that if the government has the power in any case, it can name formally or informally any advisers or group of advisers that it chooses. In the case of this bill, it has chosen to designate the House of Commons as its consultant, but that does not violate any constitutional position because it is doing what it had the power to do anyway.

Mr. Estey: That is right. That is what makes this complicated. You can act without damaging the House of Commons but still damage the co-legislator or the Senate. I referred to that a moment ago. You do not need to cause injury or damages in the legal concept; you simply step on the wrong wire. Here the Senate did not survive the process. It is not up to us, the unwashed, to figure out why it happened. It is just that the Senate had that position, and they would lose it if they signed the bill out and got it to the Governor General.

The simple law is that you cannot impede the progress of that bill. If one of the authors of the bill has the elimination of one organism right in several sections of that bill, what can that organism do? First of all, it can amend it. However, why should they have to amend it? If it is an injury against the Constitution, it will fall to the ground and then you can catch it the next time around. You do not have to go through the amendment.

You are quite right, you can delegate all the powers you want to the House of Commons, as long as you do not take it away from another holder of that power. That is a narrow, technical position; I confess to that readily. All constitutional law is a little on the brittle side.

Senator Kroft: I hear what you say but I think the line of argument goes that you are granting a power to the House of Commons but you are not taking a power away from the Senate other than in that you are favouring the House of Commons over the Senate. You are not taking away from the Senate a power they now have, because as more than one witness has pointed out, this

diminué par qui que ce soit ni augmenté par qui que ce soit; or, c'est précisément ce qui se passe ici. Le Sénat est exclu du jeu dès qu'il permet l'adoption du projet de loi. Ce qui me ramène à mon image de l'insecte qui subitement se tue.

Nous disons qu'on ne peut pas faire cela. Peu importe que des préjudices en découlent ou non. Vous le savez encore mieux que moi, en droit constitutionnel, ce qui compte c'est le fait qu'on ait enfreint le fondement de la Constitution. Peu importe qu'on ait agi avec de bonnes intentions. C'est la fin. Voilà l'essentiel. Vous avez posé la bonne question. C'est l'essentiel de ma réponse concernant le premier point.

Le sénateur Kroft: C'est un plaisir d'avoir l'occasion de vous entendre. J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'argument qu'ont présenté un bon nombre de nos témoins qui jugent que ce projet de loi est approprié. Ce qu'ils soutiennent, c'est que le gouvernement a le pouvoir d'entamer des négociations comme prévu sur la sécession même. Le gouvernement a ce pouvoir comme il a le pouvoir de traiter de toute modification constitutionnelle. Des arguments juridiques ont été apportés pour soutenir ce point de vue et je pense que Claude Ryan a soutenu qu'en réalité c'est ainsi que les choses se passent. On soutient donc que si le gouvernement a le pouvoir d'agir dans tous les cas, il peut désigner officiellement ou officieusement des conseillers ou groupes de conseillers comme bon lui semble. Pour ce qui est du projet de loi, il a choisi de désigner la Chambre des communes comme conseillère, mais cela ne change rien à la position constitutionnelle puisqu'il fait de toute façon ce qu'il a le pouvoir de faire.

M. Estey: C'est juste. C'est ce qui complique la chose. On peut agir sans nuire à la Chambre des communes mais nuire néanmoins au colégislateur ou au Sénat. J'en ai parlé il y a un instant. Il n'est pas nécessaire de causer un préjudice ou des dommages sur le plan du droit; on pose simplement le pied là où il ne faut pas. En l'occurrence le Sénat n'a pas survécu au processus. Ce n'est pas à nous, la racaille, d'essayer de comprendre pourquoi c'est arrivé. C'est simplement que le Sénat occupait cette position, et il la perdrait s'il adoptait le projet de loi et que celui-ci était présenté au gouverneur général.

Sur le strict plan du droit, on ne peut pas empêcher la progression de ce projet de loi. Si l'un des auteurs du projet de loi inclut la suppression d'un organisme dans plusieurs dispositions, que peut faire cet organisme? Tout d'abord, il peut l'amender. Mais pourquoi devrait-il l'amender? Si c'est un affront à la Constitution, il tombera et puis vous pourrez le rattraper la prochaine fois. Vous n'avez pas à recourir à un amendement.

Vous avez parfaitement raison, on peut déléguer tous les pouvoirs qu'on veut à la Chambre des communes, dans la mesure où on n'en prive pas un autre détenteur de ce pouvoir. C'est une position technique, étroite; je veux bien le reconnaître. Tout le droit constitutionnel est un peu comme cela.

Le sénateur Kroft: Je comprends bien mais je pense que selon le raisonnement présenté, on accorde un pouvoir à la Chambre des communes mais on ne prive pas le Sénat d'un pouvoir, sinon qu'on favorise la Chambre des communes par rapport au Sénat. On ne retire pas au Sénat un pouvoir qu'il a maintenant, car comme plus d'un témoin l'a signalé, nous sommes de toute façon

is new ground anyway, this has not been done before. You are taking something away from the Senate only by comparison, in the sense that they are not getting something that someone else is getting, but it is not something they have to begin with. I am not clear what is being taken away from the Senate.

Mr. Estey: Surely, the Senate has inherently the right to mix in with the constitutional process affecting the structure of the country. This clearly is a foreteller of what might happen. The Senate now, at the level of the first round, where the importance of the question of the referendum is great, is struck out. The Senate will lose its right to say that the question is not clear, and that will happen in a bill that would be passed by the Senate. The Senate is jammed up against its other function, and that is to pass that bill unless there is something inherently defective about it. The House has placed the Senate in that dilemma without any basis in constitutional law to do it. That is the highest I can put it.

We have a bicameral system and the two Houses of Parliament must join in. This time, one of them joins in at its peril. It loses the power to make a decision on an important matter on the threshold of what might be a long process aimed at dissolving parts of the country. It is not a small debt claim or something similar; this is the big league. That is the best answer I can give. It is a weakness of the technique. I have read everything I could to find out why they bothered taking that chance, and I could not find any explanation. No one asked the question.

Senator Kroft: The fact is that you define losing as not gaining something rather than being deprived of something you once had.

Mr. Estey: You had it but it was embryonic. You have lost it before it was born. It was a real right. When that bill was conceived, it normally would not have carved up one of the parents in the birth process of that statute. I do not know what difference it makes, counting noses, how they will vote, whatever. It seems strange. There is no basis in law to do it. I could not find any place where there was this strange performance where you pass this bill and you lose that power down in the first section.

Senator Kinsella: Mr. Justice Estey, I have three simple questions. Is it your view that, under constitutional law in Canada today, Canada is indivisible?

Mr. Estey: I knew someone would ask that. That is a great battle. It is and it is not. It is indivisible because there is no mechanic around to allow it to be taken apart, but nothing in the universe is beyond division — nothing, not the size of the earth or the distance to the sun or definitions in the law. I cannot say it is indivisible and I cannot say it is divisible. Clearly, it is not divisible by constitutional means until you amend the Constitution. It is divisible if you amend the Constitution, and potentially you always have the right to do that. It is not an easy thing to pull those two meanings apart. I think offhand I agree

en terrain inconnu, cela ne s'est encore jamais fait. On retire quelque chose au Sénat seulement par comparaison, en ce sens qu'il n'obtient pas quelque chose que quelqu'un d'autre obtient, mais ce n'est pas quelque chose qu'il a pour commencer. Je ne vois pas clairement ce qu'on retire au Sénat.

M. Estey: Le Sénat a sûrement le droit inhérent de s'intéresser au processus constitutionnel qui touche la structure du pays. C'est clairement une indication de ce qui pourrait se produire. Le Sénat, maintenant, dès la première ronde, où l'importance de la question référendaire est grande, est exclu. Le Sénat va perdre son droit de dire que la question n'est pas claire, et cela se fera au moyen d'un projet de loi qui aurait été adopté par le Sénat. Le Sénat est coincé du fait que son autre fonction, qui est d'adopter ce projet de loi à moins qu'il contienne quelque chose de foncièrement erroné. La Chambre a placé le Sénat devant ce dilemme sans avoir la moindre assise constitutionnelle pour le faire. C'est tout ce que je peux dire.

Un avons un régime bicaméral et les deux Chambres du Parlement doivent jouer le jeu. Cette fois, l'un va jouer à ses risques et péril. Il perd le pouvoir de décider d'une importante question dès la première étape de ce qui pourrait bien se révéler un long processus visant à démanteler le pays. Il ne s'agit pas d'une petite créance ou de quelque chose dans cet ordre; nous avons affaire ici à une question majeure. C'est tout ce que je peux vous dire. C'est une faiblesse de la technique employée. J'ai lu tout ce que j'ai pu trouver pour essayer de comprendre pourquoi on avait pris ce risque, et je n'ai pu trouver la moindre explication. Personne n'a posé la question.

Le sénateur Kroft: Le fait est que vous dites que perdre signifie ne pas gagner quelque chose plutôt que d'être privé de quelque chose qu'on avait auparavant.

M. Estey: On l'avait ce quelque chose mais il était embryonnaire. On l'a perdu avant que de le voir naître. C'était un droit réel. Quand ce projet de loi a été conçu, il n'aurait normalement pas dû exclure un des parents du processus de naissance de cette loi. Je ne sais pas quelle différence cela fait, pour compter les têtes, comment ils vont voter, peu importe. Cela semble étrange. Il n'y a aucune justification juridique à cela. Je n'ai pu trouver aucun cas où par cette drôle de manoeuvre on adopte un projet de loi et on perd ainsi son pouvoir dès le premier article.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le juge, j'ai trois questions bien simples. Diriez-vous qu'en vertu du droit constitutionnel en vigueur au Canada aujourd'hui, le Canada est indivisible?

M. Estey: Je savais qu'on allait me poser cette question. C'est une grande polémique. Il l'est et il ne l'est pas. Il est indivisible parce qu'il n'existe pas de mécanisme qui permette de le démanteler, mais rien dans l'univers n'échappe à la division — rien, ni la taille de la terre ni la distance nous séparant du soleil ni les définitions de droit. Je ne peux pas dire qu'il est indivisible et je ne peux pas dire qu'il est divisible. Bien sûr, il n'est pas divisible par des moyens constitutionnels à moins qu'on modifie la Constitution. Il est divisible si l'on modifie la Constitution, et théoriquement on a toujours le droit de le faire. Il n'est pas facile

with the 1998 judgment or advisory opinion that it is indivisible, because that is in the present tense.

Senator Kinsella: Minister Dion told us on May 29 that he knew that Canada was divisible before the court reference.

Mr. Estey: I read that.

Senator Kinsella: That statement therefore could not have been on the basis of the court reference, because he knew that before the court reference, nor could it be because of the court reference, because the court reference does not go there.

Mr. Estey: I read that. Like a lot of other material I have read here, I could not figure it out.

Senator Kinsella: My second question is as follows: In sum, is it your advice to this committee that Bill C-20 is *ultra vires* to Parliament?

Mr. Estey: What is that question again?

Senator Kinsella: If you take the bill in toto, as we have it, is it basically *ultra vires* to Parliament?

Mr. Estey: No, basically, it is not. The same goal could have been achieved constitutionally, and that is what I was mulling over a few moments ago. I do not know why they did not take the paved road. They have taken the gravel road, and it is full of bumps. People like me come along and pick them apart. No, it is not inherently unconstitutional. It is unconstitutional, I think, because it is an error in judgment.

The Chairman: It is unconstitutional because of an error in judgment?

Mr. Estey: No. I say whoever wrote that statute could have gone down another path without any quarrel, but the path they chose invites the debate that we are having.

Senator Kinsella: My final question, Mr. Justice Estey, is on the matter of the role of the Senate, or the attempt to exclude the Senate. In your opening statement, you said that this undermines the concept of bicameralism, and you made reference to 50 sources of the view that suggested that that is not appropriate. At the beginning of tonight's meeting, we were given a submission from Minister Dion of examples of legislation where Parliament has given the House of Commons a role that is not given to the Senate, I assume as an argument to say that we have done this before. What is different about Bill C-20?

Mr. Estey: It is in the bill and subtracted by the eligibility of the second member of the bicameral legislature. It is carved out by the very automatic passing of the bill by that body. It is academic to talk about the granting of powers to other bodies. Hardly any statute today does not delegate power to someone. That is the way they shove the work down to some other level. That is how you do it.

de faire la part des choses. Je dirais spontanément que je suis d'accord avec le jugement ou l'avis consultatif de 1998 selon lequel le pays est indivisible, parce que c'est au temps présent.

Le sénateur Kinsella: Le ministre Dion nous a dit le 29 mai qu'il savait que le Canada était divisible avant que l'on renvoie la question à la Cour suprême.

M. Estey: Je l'ai lu.

Le sénateur Kinsella: Cette déclaration donc ne reposait pas sur le renvoi à la Cour suprême, parce qu'il le savait avant même le renvoi à la cour, et elle n'en est pas issue non plus, puisque ce renvoi n'en traite pas.

M. Estey: Je l'ai lu. Comme beaucoup d'autres documents que j'ai lus, je ne parviens pas à suivre le raisonnement.

Le sénateur Kinsella: Ma deuxième question est celle-ci: en somme, diriez-vous au comité que le projet de loi C-20 est *ultra vires*?

M. Estey: Pouvez-vous répéter la question?

Le sénateur Kinsella: Si vous prenez l'ensemble du projet de loi tel quel, est-il *ultra vires* pour le Parlement?

M. Estey: Non, essentiellement, il ne l'est pas. On aurait pu atteindre le même objectif par la voie constitutionnelle, et c'est ce à quoi je songeais il y a quelques instants. Je ne sais pas pourquoi on n'a pas pris la voie toute tracée. On a pris un détour, plein d'embûches. Les gens comme moi s'amuse à les décortiquer. Non, ce n'est pas foncièrement anticonstitutionnel. C'est anticonstitutionnel, je pense, parce qu'il y a là une erreur de jugement.

La présidente: C'est anticonstitutionnel en raison d'une erreur de jugement?

M. Estey: Non. Je dis que quiconque a rédigé cette loi aurait pu prendre une autre voie sans susciter la moindre difficulté, mais la voie qu'on a choisi de prendre provoque la polémique que l'on voit aujourd'hui.

Le sénateur Kinsella: Ma dernière question, monsieur le juge, a trait au rôle du Sénat ou à la tentative d'exclure ce dernier. Dans votre déclaration, vous avez dit que l'on mine ainsi le concept du bicaméralisme, et vous avez fait mention d'une cinquantaine d'affaires où l'on réprovoque une telle ligne de conduite. Au début de la soirée, on nous a remis une liste fournie par M. Dion d'exemples de mesures législatives où le Parlement a donné à la Chambre des communes un rôle qui n'est pas accordé au Sénat. Pour soutenir, je présume, que nous l'avons déjà fait. Qu'y a-t-il de différent dans le cas du projet de loi C-20?

M. Estey: Le projet de loi contient une disposition qui supprime l'admissibilité du deuxième membre de l'autorité législative bicamérale. Il est exclu automatiquement par l'adoption même de ce projet de loi par cette entité. C'est une discussion toute théorique que de parler de l'octroi de pouvoirs à d'autres entités. De nos jours, il est rare qu'une loi ne délègue pas un pouvoir à quelqu'un. C'est ainsi qu'on renvoie le travail à faire à un autre niveau. C'est ainsi que l'on procède.

You cannot give away your power to legislate to anyone in the any of the provinces. You cannot do that federally. You can delegate administrative actions. The P.E.I. potato case said that the federal government can authorize a provincial board to inspect potatoes. They went the other way one year later in Nova Scotia where they traded off with the federal government, like two ping-pong balls going back and forth, carrying jurisdiction assignments, and the court stamped the whole business out, saying it was wrong and fundamentally conflicted.

That is not the problem here. The problem in this particular case is what was going on, and it was a trigger movement. It will happen only if and when the Senate passes the bill.

It is an unusual one because it is an interdelegation of equals. It is not an administrative recipient or an administrative act. It is a legislative constitutional act. That may all be without consequence, because that is an argument. I do not want to say any more than. That is the best dissection I can do to find out what happened. It is all arguable. It is not necessarily correct. I have been in front of the bench and behind the bench and I know that I was right more often in front than I was behind and I should never have left.

What you say is absolutely correct. The minister's letter is correct as well, but he is talking about something else.

Senator Kenny: I should like to return to Senator Kinsella's first question regarding the divisibility of Canada, or of any country for that matter. If I understood you correctly, you said that, except in the present tense, that is not a clear question. History has shown that countries do not last forever, and I think we accept that.

If a large group in a country wants to separate, is it better to have clear rules determined in advance of the process or is it better to make them up on the fly and accept the instability that goes with that?

Mr. Estey: That is a tough question. I think it is better to play the piano from sheet music than by ear. To the extent that politicians are musicians, that might solve something.

I think it is inherently superior to have rules of the road before you start the drive. I should think that it is better to have something in the Constitution with regard to how you can release someone who wants out. The downside of that is that having that door open provokes people to jump off the tram. I suppose it would be even more enticing if they had a ticket in their pocket that would allow them to jump back on. We are better off to have rules. I do not quarrel with those plans. The concept is correct.

Senator Kenny: The fear seems to be that simply discussing the possibility of separation implies that there will be separation. I take it that you would agree that people will do what they will do, and that if they are going to do something they should do it in an orderly and reasonably predictable way that will minimize social disorder.

On ne peut conférer son pouvoir de légiférer à quiconque dans aucune des provinces. On ne peut pas le faire au niveau fédéral. On peut déléguer la prise de mesures administratives. L'affaire des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard a montré que le gouvernement fédéral peut autoriser un office provincial à inspecter des pommes de terre. On a fait le contraire un an plus tard en Nouvelle-Écosse quand on s'est opposé au gouvernement fédéral, comme dans un échange de balles de ping-pong, au sujet de la cession de compétences, et la cour a rejeté toute l'affaire, disant que c'était un raisonnement erroné et contradictoire.

Ce n'est pas le cas ici. En l'occurrence, le problème c'est ce qui se passait, et c'était l'élément déclencheur. Cela ne se produira que si et quand le Sénat adopte le projet de loi.

C'est inhabituel, parce que c'est une délégation entre égaux. Il ne s'agit pas d'un destinataire administratif ni d'une loi administrative. C'est une loi concernant la législation constitutionnelle. Elle pourrait bien n'avoir aucune conséquence, parce que c'est un raisonnement. Je ne veux pas en dire davantage. C'est la meilleure analyse que je puisse faire pour comprendre ce qui s'est passé. Tous ces points de vue peuvent être défendus. Ce n'est pas nécessairement correct. J'ai comparu devant le tribunal et j'ai siégé au tribunal et je sais que j'ai eu plus souvent raison quand j'ai comparu devant le tribunal que quand j'y ai siégé, et je n'aurais jamais dû partir.

Ce que vous dites est parfaitement juste. La lettre du ministre l'est aussi, mais il traite de quelque chose d'autre.

Le sénateur Kenny: J'aimerais revenir à la première question du sénateur Kinsella au sujet de la divisibilité du Canada, ou de toute autre pays d'ailleurs. Si je vous ai bien compris, vous avez dit que, sauf au temps présent, la question n'est pas claire. L'histoire montre que les pays ne durent pas pour toujours, je pense que nous pouvons le reconnaître.

Si un groupe important au sein d'un pays voulait se séparer, vaut-il mieux avoir des règles claires établies à l'avance sur la façon de faire ou vaut-il mieux les improviser à la dernière minute et s'accommoder de l'instabilité qui en découlera?

M. Estey: C'est une question ardue. Je pense qu'il vaut mieux jouer du piano à partir d'une partition qu'à l'oreille. Dans la mesure où les politiciens sont musiciens, ce pourrait être une solution.

Je pense qu'il vaut certainement beaucoup mieux connaître le code de la route avant de commencer à conduire. Je dirais qu'il vaut mieux que la Constitution contienne une disposition sur la façon dont on peut laisser partir quelqu'un qui veut s'en aller. L'inconvénient, c'est que quand on ouvre la porte cela incite des gens à sauter du train. Je suppose que ce serait même encore plus tentant s'ils avaient en main un billet leur permettant de remonter à bord. Nous ferions mieux d'avoir des règles. Je ne conteste pas ces plans. Le concept est juste.

Le sénateur Kenny: On semble craindre que la simple discussion d'une sécession éventuelle implique qu'il y aura effectivement sécession. J'imagine que vous êtes d'avis que les gens feront bien ce qu'ils voudront faire, et que s'ils veulent agir, ils devraient le faire d'une façon ordonnée et raisonnablement prévisible, de façon à réduire au minimum les désordres sociaux.

Mr. Estey: I spoke with a man who was at a high level in the Czech bureaucracy, which split from Slovakia. They did not even have a meeting, but simply fell apart. I asked why they did that. He responded, "God only knows. We are trying to get back together."

Change is part of our life now, and I think we should grease the wheels a bit and plan it better.

Senator Murray: Mr. Estey, as a layman I have been struck by the sharp difference in views on the binding nature or otherwise of these advisory opinions. The minister came here and asked rhetorically whether this was binding. He answered that it is. A number of people I consider to be eminent constitutionists have told us that it is binding. Some went so far as to say that this is now "The Law." What are we to make of an advisory opinion that says, as this one does, that the obligations identified by the Court are binding obligations under the Constitution?

Among those obligations, as you know, is a new wrinkle: They want to add to the amending procedure an obligation on all the parties to the amending formula to come to the table if one of them takes an initiative to amend the Constitution.

Mr. Estey: It is easy to answer whether an advisory opinion is binding. First, it has no judgment at the end of it; no judgment that can result in the sheriff going to someone's door and seizing property, and no judgment in the sense of the collection of damages.

If the nine members of a court express a unanimous opinion, you would have to be a fool to challenge it in court. That will not fly. On the other hand, you can wait until a couple of the judges resign, retire or die and a couple of different-minded souls get on the bench who, by questions, invite reversal. The older an advisory opinion gets, the less valuable it is, for that very reason. There is no one to defend it. That is another reason that an advisory opinion is not binding, in theory. In fact it is binding if you are going after the same people. The concentration of thought is all against you. On the other hand, an advisory opinion that is 50 years old it is not worth very much.

If I remember correctly, there is an example of that in the broadcasting field. There was an advisory opinion on technology. The judgment was delayed and the technology was dead before the judge signed the reference. It was not binding on anyone. That was not very good advice in advisory form.

Whether it is binding depends on circumstance. There is no rule of law that says whether it is binding. Theoretically it is not

M. Estey: J'ai déjà eu l'occasion de converser avec un homme qui avait été cadre supérieur dans la fonction publique de la République tchèque, qui s'est séparée de la Slovaquie. Le pays s'est divisé sans même qu'il y ait eu de rencontres préalables. J'ai demandé pourquoi, et il m'a répondu que Dieu seul le savait et que maintenant on cherchait à rétablir l'union.

Le changement fait partie désormais de notre quotidien, et je crois que nous devrions essayer d'aplanir les difficultés, dans la mesure du possible.

Le sénateur Murray: Monsieur Estey, le profane que je suis est frappé par la grande divergence d'opinions à propos du caractère contraignant ou non contraignant d'un avis consultatif. Le ministre, lorsqu'il a comparu, a posé la question, pour la forme, et y a répondu en disant que l'avis consultatif était en effet contraignant. Plusieurs d'entre ceux que je considère comme étant des constitutionnalistes éminents nous ont dit la même chose. D'aucuns ont même été jusqu'à dire qu'un tel avis avait maintenant force de loi. Que devons-nous penser d'un avis consultatif comme celui-ci qui établit que les obligations déterminées par la cour sont exécutoires en vertu de la Constitution?

Ces obligations posent, comme vous le savez, un nouveau problème: on veut ajouter à la procédure de modification l'obligation pour toutes les parties de venir à la table, dès lors qu'une d'elles décide de sa propre initiative de modifier la Constitution.

M. Estey: Si vous me demandez si un avis consultatif est contraignant, il m'est facile de répondre. D'abord, il ne se conclut pas par un jugement, jugement qui pourrait permettre à un shérif, par exemple, de frapper à la porte de quelqu'un et de saisir ses biens, ni par un jugement qui permette de réclamer des dommages.

Si les neuf membres d'un tribunal se prononcent à l'unanimité, il faudrait être un parfait imbécile pour contester l'avis. Il y a peu de chance que cela soit acceptable. Par ailleurs, vous pouvez toujours attendre que quelques juges donnent leur démission, prennent leur retraite ou meurent et qu'ils soient remplacés par d'autres juges d'opinions différentes qui, d'après leur comportement, pourraient être disposés à annuler le premier avis. C'est justement pour cette même raison que moins un avis consultatif est récent, moins il est solide. Personne n'est plus là pour le défendre. C'est ce qui explique aussi qu'en théorie, un avis consultatif n'est pas contraignant. En fait, il l'est si tous les intimés sont les mêmes. L'unanimité d'opinion sera contre vous. D'autre part, un avis consultatif qui a déjà 50 ans ne sert pas à grand-chose.

Si je me rappelle bien, il y a déjà eu un exemple de cela dans le domaine de la radiotélédiffusion. Un avis consultatif a déjà été émis sur une technologie particulière, mais le jugement avait été retardé et la technologie a disparu avant même que le juge ne signe le renvoi. Son avis n'a donc lié personne, et je ne considère pas cela comme ayant été très utile comme avis consultatif.

Tout dépend des circonstances. Aucune norme juridique n'établit l'obligation. En théorie, l'avis n'est donc pas

binding, but practically it is because no one will change it until a few people die.

Senator Christensen: I should like to expand on the question that Senator Kroft asked. It seems clear in clause 3 of Bill C-20 what the process will be once it has been established that there is a clear question and a clear majority. The role of the Senate in the constitutional changes seems clear.

What role would you see the Senate playing under Bill C-20 in determining the clarity of the question and the clarity of the majority, given the time constraints that the government would have at that time?

Mr. Estey: Are you asking what would happen if the House of Commons was left with the job of judging clarity and the Senate was excluded?

Senator Christensen: If the Senate was included in determining the clarity of the question and the clarity of the majority, what would the Senate's role be, given the time constraints?

Mr. Estey: Are you asking about if it were sitting alone or sitting with the House of Commons?

Senator Christensen: I am asking about if they were sitting together as a bicameral government.

Mr. Estey: It would not make any difference if the Senate voted the way the House of Commons did. It would make a world of difference if the Senate voted the other way. It is difficult to discuss that because we do not have a statute that sets out how the votes would be counted. Do you put them in the pool and put the ballots in the common pool and count the vote, or do they vote in their own pool and you hope it will be the same? There are other combinations. However, we do not have an opportunity to examine them.

There is a role and there would have been a role if they had left things alone and named them both. While I am not necessarily saying that it is all downhill or uphill, it is different. Nevertheless, we do not have the benefit of that because they left it out.

Senator Christensen: Do you see it as the Senate sitting in a committee with the House to review the bill and to give advice to the House, or do you see it as legislation created by the House of Commons on the clarity issue, which will be put to the Senate to review and pass?

Mr. Estey: As I read the bill, it is a fact-finding, decision-making assessment of clarity, and so on. There are different definitions in the bill, as you know. I cannot see it as a judgment. Those kinds of judgments are made every week by administrative tribunals, both the CRTC and the CTA in this city, and workers' compensation boards all across the land. They are all making those very findings on their own, with a mixture of technology and law and everything else.

contraignant, mais il peut l'être en pratique, car personne ne voudra y toucher tant que certains de ceux qui se sont prononcés ne seront pas morts.

Le sénateur Christensen: J'aimerais revenir à la question que vous a posée le sénateur Kroft. L'article 3 du projet de loi C-20 semble établir clairement la démarche à suivre une fois qu'il aura été décrété que la question est claire et ce que l'on entend par majorité claire. Le rôle du Sénat dans le cadre des changements constitutionnels semble clair.

À votre avis, quel rôle le projet de loi réserve-t-il au Sénat dans le cadre de l'examen de la clarté de la question et de la définition de la majorité, puisque le gouvernement sera lié par son échéancier?

M. Estey: Autrement dit, vous voudriez savoir ce qui arrivera si la Chambre des communes est la seule à juger de la clarté de la question et que l'on devait exclure le Sénat?

Le sénateur Christensen: Si le Sénat devait contribuer à déterminer la clarté de la question et la clarté de la majorité, quel serait le rôle du Sénat, étant donné les limites de temps?

M. Estey: Demandez-vous s'il devrait siéger seul ou conjointement avec la Chambre des communes?

Le sénateur Christensen: Je me demande si les deux Chambres siègeraient ensemble en tant que gouvernement bicaméral.

M. Estey: Cela aurait peu d'importance si le Sénat votait dans le même sens que la Chambre des communes. Cela aurait par contre une importance énorme si le Sénat votait dans le sens contraire. Il est difficile de discuter de cette question parce que nous n'avons pas de loi qui stipule comment les votes seraient comptés. Regrouperait-on tous les votes dans la même boîte de scrutin pour ensuite les compter, ou les membres des deux Chambres voteraient-ils séparément, en espérant que le résultat serait le même? Il y a d'autres combinaisons possibles. Cependant, nous n'avons pas la possibilité de les examiner.

Le Sénat a un rôle à jouer et il aurait ce rôle si l'on n'avait rien fait ou si l'on avait mentionné les deux Chambres. Je ne dis pas nécessairement que c'est complètement mauvais ou complètement bon, c'est différent. Néanmoins, nous ne pouvons pas en profiter parce que c'est exclu dans la loi.

Le sénateur Christensen: Pensez-vous que le Sénat participerait à un comité avec la Chambre des communes pour examiner le projet de loi et donner son avis à la Chambre, ou pensez-vous que c'est une loi créée par la Chambre des communes sur la question de la clarté et qui sera soumise à l'examen du Sénat pour qu'il l'adopte?

M. Estey: D'après ce que j'ai pu voir dans le projet de loi, il s'agit de recueillir des renseignements, de déterminer comment on décidera de la clarté de la question, et ainsi de suite. Il y a différentes définitions dans le projet de loi, comme vous le savez. Je ne peux pas y voir un jugement. Des jugements de cette nature sont faits chaque semaine par des tribunaux administratifs comme le CRTC et l'Office des transports du Canada dans cette ville, ainsi que les tribunaux d'indemnisation des accidents du travail

The most common method the community has now for the settlement of difference is the administrative route. I think the Senate has been left in a better position here. It has the task of reading the instructions in the act and then voting either yes, this is clear; or no, that is not clear, and so on.

Senator Chalifoux: We have had several aboriginal nations from Quebec come here. Treaties were made in the 1700s and 1800s, and modern treaties were made with the Cree-Naskapi and with the aboriginal people in Quebec. In this bill, they are to be consulted and have the same role that the Senate has. What role do you see them having, and how does that affect any referendum question regarding any inclusion of the aboriginal nations from Quebec?

Mr. Estey: At the beginning, maybe not much. However, before the day is done and the sun has set on these operations, aboriginals in most of the provinces will have a substantial position to demonstrate. In some places, they have a tough hill to climb because it is complicated. With others, like the Nisga'a litigation in Western Canada, they have come to an elaborate conclusion that must have involved literally hundreds of thousands of person hours trying to figure it out. That is not a divestiture: it is a reorganization by recognition of who owned that land anyway.

I think the aboriginals have a complicated and sometimes uphill struggle to maintain a foothold on what they regard — and not without some merit — as their land. That is to say, it is their backyard, so what are you people doing in it? This has been going on in Western Canada for a long time. In Saskatchewan, the Louis Riel rebellion revolved around that and those claims have never been settled. Nisga'a involves a huge settlement of hundreds of millions of dollars and 950 square miles of arable land. Those are big issues. If you are to break up a country but you have aboriginal claimants to title and other people who bought their way into the country and were born there long after the aboriginals were pushed away, those kinds of issues are almost impossible to resolve. However, they must be settled somehow. I do not see how you can avoid having them included on this issue from the start.

Senator Chalifoux: In your opinion, if Quebec secedes, should the aboriginal nation have an input into the clarity question and into the issue of the majority?

Mr. Estey: I do not see how it could do any harm. Maybe there is no provision for it. The bill does not say that they will get a chance to participate in how the question is asked, but why not? They will be affected.

In Quebec, they already have treaties covering enormous areas. A very complex one is the 1783 Order in Council. Appended to some versions of it was a map. Across part of the map, halfway between the Saint Lawrence Valley and the Hudson Bay drainage

dans toutes les régions du pays. Ils prennent des décisions de cette nature par eux-mêmes, en se basant sur un mélange de technologie, de droit et de toutes sortes d'autres éléments.

La méthode la plus courante utilisée actuellement pour résoudre des différends est la voie administrative. Je pense que le Sénat se retrouve en l'occurrence dans une meilleure position. Il a la tâche de lire les instructions contenues dans la loi et de voter ensuite en disant que oui, c'est clair, ou non, ce n'est pas clair, par exemple.

Le sénateur Chalifoux: Nous avons entendu les représentants de plusieurs nations autochtones du Québec. Il y a des traités qui ont été signés au XVIII^e siècle et au XIX^e siècle, et l'on a conclu des traités modernes avec les Cris et les Naskapis du Québec ainsi qu'avec d'autres peuples autochtones de cette province. Dans ce projet de loi, on dit qu'il faut les consulter et qu'ils auront le même rôle à jouer que le Sénat. Quel rôle joueront-ils, d'après vous, et en quoi l'inclusion des peuples autochtones du Québec peut-elle toucher une question référendaire?

M. Estey: Au début, peut-être pas beaucoup. Cependant, avant que tout soit réglé, les autochtones de la plupart des provinces auront une position importante à faire valoir. Dans certains endroits, ils ont déjà énormément à faire à cet égard parce que la situation est compliquée. Dans d'autres cas, par exemple le différend concernant les Nisga'as dans l'ouest du Canada, on est parvenu à une conclusion élaborée qui a dû nécessiter littéralement des centaines de milliers d'heures-personnes pour démêler le tout. Il ne s'agit pas d'une cession. Il s'agit d'une réorganisation découlant du fait qu'on reconnaît à qui appartenait ces territoires de toute façon.

Je pense que les autochtones doivent mener une lutte complexe et parfois très ardue pour s'assurer la propriété de ce qu'ils considèrent — non sans raison — comme leur territoire. C'est chez eux, alors que faites-vous là? C'est ce qui se passe dans l'Ouest depuis déjà longtemps. En Saskatchewan, la rébellion menée par Louis Riel portait sur cette question et ces revendications n'ont toujours pas été résolues. Les Nisga'as ont obtenu des centaines de millions de dollars et 950 milles carrés de terres arables. Ce sont des questions d'une envergure énorme. Si vous divisez un pays alors qu'il y a des autochtones qui revendiquent des titres de propriété et d'autres personnes qui ont acheté des terres dans le pays ou qui y sont nées longtemps après qu'on ait repoussé les autochtones, il est presque impossible de résoudre des situations de cette nature. Mais il faut trouver un moyen de le faire. Je ne vois pas comment on peut éviter de les inclure dès le départ dans le processus.

Le sénateur Chalifoux: À votre avis, pour que le Québec se sépare, les nations autochtones devraient-elles avoir leur mot à dire au sujet de la clarté de la question et de celle de la majorité?

M. Estey: Je ne vois pas comment cela pourrait nuire. Il n'y a peut-être pas de disposition qui le prévoit. Le projet de loi ne dit pas que les autochtones auront leur mot à dire dans la façon dont la question sera posée, mais pourquoi pas? Ils seront touchés.

Au Québec, ils ont déjà conclu des traités couvrant des territoires immenses. Le Décret de 1783 en était un très complexe. Certaines versions comportaient une carte en annexe. En travers d'une partie de la carte, à mi-chemin entre la vallée du

basin, printed in a fairly crude fashion, were two words: Indian country. They have a claim and I am sure that they would like to be included in the process.

The Chairman: Mr. Estey, I am not a lawyer, so I want to be sure that I understand your reasoning. From what you say, I take it that there are large parts of the secession reference opinion that you do not like, but there others that you find more or less okay. One of the parts that has loomed very large in many of our discussions is the court's insistence that when it comes to a matter of secession, there must be a clear question and a clear majority. Furthermore, the determination of what is a clear question and a clear majority must be made by politicians, and the vast majority of the references are to elected representatives. Do you agree with the court's reasoning there?

Mr. Estey: Yes, I think so.

The Chairman: Could one then see Bill C-20, which, like any human instrument, presumably is imperfect, as an attempt to reflect that reasoning by the court?

Mr. Estey: Undoubtedly, that is right. I am not knocking it. In fact, I have a lot to say about the bill, but of all the provisions, I have mentioned only two. The rest have survived.

This is a strange bill. It is put together in a strange way, as though it had many authors. I cannot understand how they arrived at the arbiter of the meaning of "clear." It just states that we have the House of Commons and we might as well use it. On the other hand, it infers that they do not think they should have politicians who are not elected involved in it. That is funny, because the body that is not elected, namely the Senate, has the job of approving the entire bill, as well as the interpretation of the words "clear," "fair," and so on. It does not make much sense, but that does not eliminate it from being adopted.

The Chairman: Indeed.

Senator Grafstein: I want to return to the constitutionality of the bill, with the niceties. I put to other witnesses this proposition that even if I chose, as a senator, to give up my express legislative power under the Constitution, I could not do that and still have a constitutional bill. Is that a fair conclusion that I should reach as a senator who is part of the constitutionally entrenched bicameral system?

Mr. Estey: I do not quite understand your question.

Senator Grafstein: Even if I chose to delegate my power as a senator to the House of Commons, could I do so?

Mr. Estey: No.

Saint-Laurent et le bassin hydrographique de la baie d'Hudson, étaient imprimés en caractères plutôt grossiers deux mots: Pays indien. Ils ont un droit à revendiquer et je suis persuadé qu'ils aimeraient être inclus dans le processus.

La présidente: Monsieur Estey, je ne suis pas avocate et je tiens donc à m'assurer d'avoir bien compris votre raisonnement. D'après ce que vous dites, je crois comprendre qu'il y a de grandes parties de l'avis de la cour en réponse au renvoi sur la sécession que vous n'aimez, mais qu'il y a en d'autres que vous acceptez plus ou moins. L'un des éléments qui est ressorti très souvent dans plusieurs de nos discussions, est l'insistance de la cour pour que dans une affaire de sécession, il y ait une question claire et une majorité claire. En outre, ce sont les politiciens qui doivent déterminer ce qui constitue une question claire et une majorité claire, et dans la grande majorité des cas où on le mentionne, on parle de représentants élus. Êtes-vous d'accord avec la cour dans son raisonnement?

M. Estey: Oui, je le pense.

La présidente: Pourrait-on donc dire du projet de loi C-20, aussi imparfait qu'il puisse être, comme toute création de l'Homme, qu'il constitue une tentative de refléter ce raisonnement de la cour?

M. Estey: Vous avez absolument raison. Je ne dis pas que c'est mauvais. De fait, j'ai beaucoup de bien à dire du projet de loi, mais parmi toutes les dispositions, j'en ai mentionnées seulement deux. Les autres ont la cote.

C'est un projet de loi étrange. Il a été conçu d'une manière étrange, comme s'il était le résultat du travail de nombreux auteurs. Je n'arrive pas à comprendre comment ils sont arrivés à une décision quant à la signification du mot «clair». Le projet de loi dit seulement que nous avons la Chambre des communes et que nous ferions tout aussi bien de l'utiliser. D'autre part, on laisse entendre qu'on ne pense pas que des politiciens qui ne sont pas élus devraient participer à cette décision. C'est curieux, parce que l'entité qui n'est pas élue, le Sénat, a la tâche d'approuver le projet de loi au complet, y compris l'interprétation de mots comme «clair». Cela n'a pas beaucoup de sens, mais cela n'empêche pas qu'on adopte la mesure.

La présidente: En effet.

Le sénateur Grafstein: Je veux revenir à la question de la constitutionnalité du projet de loi avec toutes les subtilités que cela comporte. J'ai fait la proposition suivante à d'autres témoins: même si je décidais, à titre de sénateur, de renoncer à mon pouvoir législatif expressément prévu dans la Constitution, je ne pourrais pas le faire et avoir quand même un projet de loi qui soit constitutionnel. Est-ce une conclusion juste à laquelle je pourrais parvenir en tant que sénateur qui fait partie d'un système bicaméral enchâssé dans la Constitution?

M. Estey: Je ne comprends pas très bien votre question.

Le sénateur Grafstein: Si je voulais déléguer mes pouvoirs de sénateur à la Chambre des communes, pourrais-je le faire?

M. Estey: Non.

Senator Grafstein: What if we proceed with this bill unamended? You have said it will fall to the ground unless the Senate is included. You use that term, "fall to the ground." Does that mean that it becomes a nullity without the Senate being included?

Mr. Estey: If I understand your question, if you had a designated power under the act and you surrendered that to the House of Commons, would that be lawful and proper? I would say no, that would not be proper. You cannot do that.

Chief Justice Rinfret said it all in a very short sentence back in the days of short judgments. He said that the authors the Constitution intended that these designated undertakings will be performed by the people we name and by no one else. You cannot abdicate or duck your obligations. You must perform them, whether you like it or not. It was a very hard-nosed judgment in 1951 and it has not been bent, twisted or rusted. That is the law.

Senator Grafstein: We all agree that the rules of the road would be preferable. Tell me if this is fair or not: When you say we should have rules of the road in this difficult situation, you are talking about lawful rules of the road, constitutionally respectful rules of the road, and not new rules that have no fundamental basis in the Constitution? Is that what you mean?

Mr. Estey: Yes.

Senator Taylor: Justice Estey, I come from Alberta where your name is almost a household word. To be able to see and hear you in person is quite something. My nerves have settled enough that I can ask a question.

I wanted to pursue the question begun by Senator Kroft and Senator Grafstein, that is, the question of the place of the Senate. You indicate, on the one hand, that you cannot circumscribe the Senate but, on the other hand, I got the impression that the executive can call in the House of Commons if they so choose, without necessarily calling in the Senate to give advice. I have two questions on that matter.

The House of Commons is set up on representation by population. Let us forget Quebec separation for the time being and pretend we are looking at Alberta or B.C. The House of Commons now has 59.3 per cent of its members from Ontario and Quebec. In the Senate, those two provinces have only about 46 per cent of members. The regional balance, which becomes quite important here, is one reason to deliberately bypass the Senate because you would not want to hear the regional voice.

Mr. Estey: It is overloaded.

Senator Taylor: It would be overloaded against you if you indeed have most of your representatives from Ontario and Quebec. How do you read that?

Le sénateur Grafstein: Que se passerait-il si nous adoptions ce projet de loi sans le modifier? Vous avez dit qu'il échouera si le Sénat n'est pas inclus. Vous avez dit que le projet de loi «tombera». Cela signifie-t-il qu'il deviendra nul sans l'inclusion du Sénat?

M. Estey: Si je comprends bien votre question, vous voulez savoir s'il serait légal et correct que vous cédiez à la Chambre des communes un pouvoir qui vous aurait été assigné en vertu de la loi. Je dirais que cela ne serait pas correct. Vous ne pouvez pas faire cela.

Le juge en chef Rinfret a tout dit dans une très brève phrase à l'époque où les jugements étaient brefs. Il a dit que les auteurs de la Constitution voulaient que les domaines désignés relèvent des gens qui y sont nommés et de personne d'autre. Vous ne pouvez pas abdiquer ou esquiver vos obligations. Vous devez les assumer, que cela vous plaise ou non. C'était un jugement très impitoyable rendu en 1951 et il n'a pas été modifié, transformé ou altéré. C'est la loi.

Le sénateur Grafstein: Nous convenons tous qu'un code de la route serait préférable. Dites-moi si c'est juste ou non: quand vous dites que nous devrions avoir un code de la route pour nous aider dans cette situation difficile, vous parlez d'un code, qui respecte la Constitution, et non de nouvelles règles qui n'ont pas de fondement dans la Constitution? Est-ce bien ce que vous voulez dire?

M. Estey: En effet.

Le sénateur Taylor: Monsieur le juge Estey, je viens de l'Alberta et votre nom nous est très familier. C'est tout un privilège pour moi de vous voir et de vous entendre en personne. Je pense avoir réussi à me calmer suffisamment pour être capable de vous poser une question.

Je voulais poser une question dans la même veine que le sénateur Kroft et le sénateur Grafstein, c'est-à-dire une question concernant la place du Sénat. Vous dites d'une part qu'on ne peut pas limiter les pouvoirs du Sénat, mais d'autre part j'ai eu l'impression que l'exécutif peut faire appel à la Chambre des communes pour obtenir son avis, s'il le juge bon, sans nécessairement faire appel au Sénat. J'ai deux questions à poser à ce sujet.

La Chambre des communes est constituée de manière à représenter les citoyens en fonction de la population. Oublions pour l'instant la question de la séparation du Québec et prétendons qu'il est plutôt question de l'Alberta ou de la Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, 59,3 p. 100 des députés de la Chambre des communes viennent de l'Ontario et du Québec. Quant au Sénat, seulement 46 p. 100 de ses membres environ représentent ces deux provinces. L'équilibre régionale, qui devient très importante en l'occurrence, est une raison pour laquelle on peut vouloir délibérément contourner le Sénat, si l'on ne veut pas entendre la voix des régions.

M. Estey: Il y a un déséquilibre.

Le sénateur Taylor: Il y a un déséquilibre qui est défavorable, si la plupart de vos représentants viennent en effet de l'Ontario et du Québec. Comment voyez-vous la chose?

Mr. Estey: I read that the same way as I used to read the struggles I had as a young lawyer. We had a choice of judges in those days. I had bad judgment. I hardly ever got a good one. Trying to load the bench does not work.

Senator Taylor: It obviously developed your skills.

Mr. Estey: I can understand there is more than a little merit in what you have said. That may be the very reason. Because the basis of distribution is quite different, the vote coming in would be reflective of quite different areas.

Senator Taylor: That is exactly what I was thinking. The Senate can be left out. If the administration decides the Senate is more friendly because of the regional concept, could they then say, "Forget the House of Commons; we will take the Senate."

Mr. Estey: The Americans do that. You do not go through the House of Representatives unless you cannot help it. The Senate is scattered around. Every state gets two representatives. They have strong faith in the geographic and not in the demographic.

Senator Taylor: From some of the reports we have heard, the people who give key advice, as well as the minister himself, have a record of not being very enamoured with the Senate. Maybe they did not want the regional voice.

That leads to a second question: Can this precedent of leaving the Senate out of a bill which has a separation motif also be used when issues of minority rights or minority languages arise? You come from the west. Perhaps in a new energy policy proposal, we could decide not to let the Senate speak, particularly if 60 per cent of the seats are from energy-consuming provinces.

Mr. Estey: That was a bitter battle, fought in a very bitter way in the dying days of the NEP because of what you are discussing. The people who made the rules lived in the Ottawa Valley and the people suffering from the rules lived in the foothills of Rockies. That awakened many people to the merit of having the balanced representation that the Americans have and that we do not have.

Senator Taylor: Could this bill be used as a precedent if another bill arises which does not involve separation but involves minority languages or energy? Can the government decide not to consult the Senate just because they do not have the votes there?

Mr. Estey: You put it right out in the open then.

Senator Taylor: We might as well call a spade a spade.

Mr. Estey: That might lead us to where we started, about 20 years ago, to adapt the Senate to that concept. Somehow we got waylaid. I do not think there is anything inherently wrong either way.

M. Estey: Je vois la chose de la même manière que j'avais l'habitude de voir les problèmes que j'ai éprouvés en tant que jeune avocat. Nous avions un choix de juges à cette époque. Je faisais preuve de mauvais jugement. J'en obtenais rarement un bon. Ça ne fonctionne pas quand on essaie de trouver des juges qui décideront en notre faveur.

Le sénateur Taylor: Cela vous a manifestement permis de perfectionner vos compétences.

M. Estey: Je peux comprendre que vous êtes assez justifié de dire ce que vous avez dit. C'est peut-être justement la raison pour laquelle il en est ainsi. Car la répartition est fondée sur des principes différents, et le résultat du vote refléterait des régions très différentes.

Le sénateur Taylor: C'est exactement ce que je pensais. On peut tenir le Sénat à l'écart. Si le gouvernement décide que le Sénat est plus favorable à cause du concept des régions, il pourrait alors dire: «Oublions la Chambre des communes, nous prendrons plutôt l'avis du Sénat.»

M. Estey: C'est ce que font les Américains. On ne passe pas par la Chambre des représentants à moins de ne pouvoir l'éviter. Le Sénat est composé d'une représentation dispersée. Chaque État a droit à deux représentants. On a beaucoup plus confiance dans la représentation géographique que démocratique.

Le sénateur Taylor: D'après ce que nous avons entendu dire, les gens qui donnent des avis importants, y compris le ministre lui-même, n'ont jamais manifesté beaucoup d'attachement au Sénat. Ils ne voulaient peut-être pas entendre la voix des régions.

J'en arrive ainsi à ma deuxième question: ce précédent où l'on exclut le Sénat d'un projet de loi touchant la question de la séparation pourrait-il être aussi utilisé lorsqu'il sera question des droits des minorités ou des droits des groupes linguistiques minoritaires? Vous venez de l'Ouest. S'il était question par exemple de proposer une nouvelle politique énergétique, on pourrait décider de ne pas permettre au Sénat de se prononcer, surtout si 60 p. 100 de ses membres viennent des provinces qui consomment le plus d'énergie.

M. Estey: La lutte a été amère, dans les derniers jours du PEN, pour les raisons que vous mentionnez. Ceux qui faisaient les règles vivaient dans la vallée de l'Outaouais et ceux qui les subissaient, dans les contreforts des Rocheuses. Bien des gens ont ainsi été amenés à se rendre compte de l'avantage du régime de représentation équilibrée, comme celui des États-Unis, par rapport au nôtre.

Le sénateur Taylor: Ce projet de loi pourrait-il servir de précédent à un autre projet de loi qui ne porterait pas sur la séparation mais sur les langues minoritaires ou l'énergie? Le gouvernement pourrait-il décider de ne pas consulter le Sénat parce que les sénateurs ne sont pas élus?

M. Estey: Vous ne mâchez pas vos mots.

Le sénateur Taylor: Autant appeler un chat un chat.

M. Estey: Cela pourrait nous ramener à notre point de départ, il y a environ 20 ans, pour ce qui est de réformer le Sénat dans ce sens. Nous nous sommes écartés de ce projet. Il n'y a rien de foncièrement mauvais dans l'un ou l'autre régime.

Senator Joyal: Mr. Estey, I have two questions. The first relates to the status of the Senate. Suppose that the bill is amended and passed with the Senate reinstated in clause 1 and clause 2 of the bill and sent back to the House of Commons for approval. If the House of Commons decided to strike down those amendments, in your opinion, what would be the status of the bill?

Mr. Estey: The bill would be in a confused state, I believe. That may be the way democracy operates sometimes. This is an internecine war that has no consequence. I do not understand why, with all the problems we have in this world, we generate one which is a human creation entirely and has nothing to do with the rest of nature.

Seeking out a tribunal to say what is clear and not clear is not the most difficult thing in the world. Juries are sitting in Canada every day making much more complicated decisions than that and without any training.

It is somewhat sad to me to see that the progress of preparation for whatever lies ahead of us is being complicated by this sort of digressive difficulty. You people know the background of the whole thing, and I do not. There may be an explanation which makes sense, and I heard one just tonight. On the whole, it is a time-wasting, expensive detour on the way down the road of setting up some machinery to deal with all these questions which none of us likes to address. We do not like to contemplate someone leaving the family. We must do it and I think it is too bad that we have this difficulty right in the foreground. It is not a profound difficulty; we simply must find a suitable tribunal to make a dictionary decision.

Senator Joyal: My second question relates to the ruling in 1998 on secession. The court was asked simple questions. First: Does a province have the right under Canadian law to self-determination? Second: Does a province have the right to self-determination in international law? Third: If there is a conflict between Canadian law and international law, which one prevails?

You will remember that the court said "no" to the first question, that no province has the right to self-determination under Canadian law, that is, under the Canadian Constitution; nor does it have it under international law. That was the legal answer the court provided to those two simple questions. It was clear. The answer was "no."

Mr. Estey: What year was that?

Senator Joyal: That was 1998.

Mr. Estey: There was one carbon copy underlying that which was older. I thought you started with that. It was an older case. It had to be, because I sat on it. I remember wringing my hands about what a wasteful thing that was. That is the 59-page one I was talking about.

Le sénateur Joyal: Monsieur Estey, j'ai deux questions à vous poser. La première porte sur le statut du Sénat. Supposons que le projet de loi soit amendé pour que la participation du Sénat soit incluse aux articles 1 et 2, qu'il soit adopté et renvoyé à la Chambre des communes. Quel serait l'état du projet de loi si la Chambre des communes décidait de ne pas adopter ces amendements?

M. Estey: Son état serait incertain, je crois. C'est peut-être ainsi que fonctionne parfois la démocratie. Il s'agit d'une guerre intestine sans conséquence. Compte tenu de tous les problèmes qui existent au monde, je ne comprends pas pourquoi les humains se créent eux-mêmes des embûches qui n'ont rien à voir le reste de la nature.

Demander à un tribunal de déterminer ce qui est clair et ce qui ne l'est pas, ce n'est pas la tâche la plus difficile au monde. Chaque jour au Canada, des jurés rendent des décisions beaucoup plus complexes, sans formation préalable.

Je suis attristé de voir que la préparation à notre avenir est rendue plus compliquée par une difficulté comme celle-là, qui nous écarte de l'essentiel. Vous connaissez l'histoire de ce dossier, moi pas. Il existe peut-être une explication logique, et j'en ai entendu une ce soir. Dans l'ensemble, c'est une perte de temps, un détour coûteux qui nous éloigne de la mise en place de mécanismes pour traiter toutes ces questions qui nous répugnent à tous. Nous n'acceptons pas de bon gré l'idée que quelqu'un veuille quitter la famille. Nous devons toutefois l'envisager, et je trouve malheureux que nous soyons en butte dès le départ à cet obstacle. Ce n'est pas un problème très grave, nous devons simplement trouver un tribunal adéquat pour rendre la décision de dictionnaire.

Le sénateur Joyal: Ma deuxième question porte sur la décision de 1998 au sujet de la sécession. On a posé à la cour des questions simples. Premièrement: sous le régime des lois canadiennes, une province a-t-elle le droit à l'autodétermination? Deuxièmement: sous le régime du droit international, une province a-t-elle le droit à l'autodétermination? Troisièmement: en cas de conflit entre le droit canadien et le droit international, lequel a préséance?

Vous vous souviendrez que la cour a répondu à la première question par la négative. Elle a déclaré qu'aucune province n'a le droit à l'autodétermination sous le régime du droit canadien, c'est-à-dire de la Constitution du Canada. Aucune province n'a non plus ce droit sous le régime du droit international. C'est ainsi que la cour a répondu à ces deux questions simples. La réponse était non, c'était clair.

M. Estey: Quand cette décision a-t-elle été rendue?

Le sénateur Joyal: En 1998.

M. Estey: Il y a une décision semblable, plus ancienne, qui sous-tend celle-ci. Je croyais que vous aviez commencé par mentionner celle-là. Il s'agit d'une affaire plus ancienne. Ce doit être le cas, puisque j'ai siégé à son examen. Je me souviens de ma frustration au sujet de son inutilité. C'est le jugement de 59 pages dont je parlais.

Senator Joyal: Let us go back to the 1998 one then. The court has said “no” to those two questions. No province has a right to secede or to self-determination under Canadian law. A right is a right. A right is not a possibility. If you have the right, you can go to court and have that right enforced by the court. The court has said “no” to this.

By saying “no” to those two questions, can we conclude that the Government of Canada has the obligation to maintain the territorial integrity of Canada and, as such, recognizes that Canada as being indivisible? Can we then conclude that, legally, no province can force the Government of Canada to divide Canada?

Mr. Estey: Yes. It was said so poetically for us by Abraham Lincoln. No one wants to build on that, but it is very clear in our law that is correct. Unless you can find the power in black and white in the Constitution, you cannot do it.

Senator Joyal: When we were told that the Supreme Court of Canada said that Canada is divisible, that is not exactly the interpretation of the ruling of the court.

Mr. Estey: You are talking again about the advisory of 1998?

Senator Joyal: Yes.

Mr. Estey: The other ‘98 was a gold rush. I do not know.

I stay with what I said earlier about advisory opinions. They do not bother your conscience the way a judgment does. You know that someone smarter than you will rewrite it anyway.

On the issue you raise, you clearly cannot dismember a state unless you are authorized to do so. In the American Civil War, there were many great statements made about the inability, with a conscience, to break up a community. You had to have some way to do it by lawful, peaceful means or you did not try.

We have strayed away from that because of the roiling of countries in the Central European and Eastern European areas as well as in Asia where it used to be that blood was cheap.

We should plan prospectively on these things, distasteful as they are. No one likes to see a divorce in the family, so we hang back. That is the wrong. We should not do that. We should put the house in order legally and let the facts fall where they may.

Senator Pitfield: If we go back to the rule of law, that talks about a system in which the citizen is encouraged to do whatever he wants to do, as long as it is not prohibited; and state is discouraged from doing what it should not do, and certainly cannot do anything that it is not specifically authorized to do.

My other point is that access to superior courts is guaranteed to all who wish to iron out their differences. Is that not really the situation we are talking about, that we want to enquire into the authority that the legislative arm has for doing surgery on itself? Can the courts do away with my decision, or can the government, the Crown, by a simple authority, assume the right to take one institution, one of the three principle institutions in the Constitution, and take it apart, or so undermine them that they can gradually pick them into pieces?

Le sénateur Joyal: Revenons donc à celle de 1998. La cour a répondu par la négative à ces deux questions. En droit canadien, aucune province ne possède de droit de sécession ou de droit à l'autodétermination. Un droit est un droit et non une possibilité. On peut demander à un tribunal de faire exécuter un droit. Mais dans ce cas-ci, la cour a dit que ce droit n'existait pas.

Parce que la cour a répondu non à ces deux questions, peut-on en conclure que le gouvernement du Canada a l'obligation de protéger l'intégrité territoriale du pays et doit-on reconnaître, de ce fait, que le Canada est indivisible? Pouvons-nous en conclure qu'aucune province ne peut obliger, légalement, le gouvernement du Canada à diviser le pays?

M. Estey: Oui. Abraham Lincoln l'a dit de façon très poétique. Personne ne veut faire fond sur ce principe, mais dans notre droit, il est très clair que c'est exact. À moins que ce soit écrit noir sur blanc dans la Constitution, le pouvoir n'existe pas.

Le sénateur Joyal: Lorsqu'on nous a dit que la Cour suprême du Canada avait déclaré que le Canada était divisible, ce n'est pas exactement une bonne interprétation de la décision de la cour.

M. Estey: Vous parlez toujours de l'opinion de 1998?

Le sénateur Joyal: Oui.

M. Estey: L'autre 98 était l'année de la ruée vers l'or. Je ne sais pas.

Je vais répéter ce que j'ai déjà dit au sujet des avis consultatifs. Ils n'ont pas autant de poids qu'un jugement. Il est toujours possible à quelqu'un de plus brillant de le corriger, de toute façon.

Pour répondre à votre question, on ne peut pas démembrer un État sans avoir pour cela les pouvoirs nécessaires. Durant la guerre civile aux États-Unis, il y a eu de nombreuses grandes déclarations quant à l'incapacité de diviser une communauté. Il faut pour cela disposer de moyens légaux et pacifiques, ou alors y renoncer.

Nous nous sommes écartés de cela en raison de l'agitation dans des pays comme ceux d'Europe centrale et de l'Est, ainsi qu'en Asie, où l'on accordait auparavant peu de prix à la vie.

Il faut prévoir ces choses-là, aussi rebutantes qu'elles soient. Personne ne veut de divorce dans la famille, et c'est pourquoi nous sommes réticents. C'est un tort. Nous devrions établir les règles légales et laisser l'évolution faire son oeuvre.

Senator Pitfield: La primauté du droit est un régime qui encourage le citoyen à faire ce qu'il veut, tant que ce n'est pas interdit, et qui décourage l'État de faire ce qu'il ne devrait pas, qui l'empêche de faire ce qu'il n'est pas expressément autorisé à faire.

Deuxièmement, tous ceux qui veulent régler leurs différends peuvent avoir recours aux tribunaux d'instance supérieure. N'est-ce pas de cela que nous parlons, en fait, c'est-à-dire de notre volonté de nous informer des pouvoirs que possède le corps législatif de s'amputer lui-même? Les tribunaux peuvent-ils annuler ma décision, ou l'État, le gouvernement, peut-il en vertu d'un simple pouvoir s'attaquer à une des trois principales institutions de la Constitution, la démanteler ou la miner suffisamment pour la réduire en pièces?

If the state cannot, then can we in Canada have the sort of result that you have in the Mr. Justice Marshall case in the United States, where he was dealing with warring departments of state and he was told that his rulings would not be observed by the government, and he said that that would not happen so long as that court sat? Is this the route that we are heading down? Is there any alternative?

Mr. Estey: I am interested that you referred to Mr. Justice Marshall. The more judgments I read of that man, the more I marvel at his mental powers.

I find it difficult to answer your question because you have forgotten more about the role of government and the range of government than I will ever know. I remember you were Clerk of the Privy Council at one stage. Things have not run so well since. You had better hop back there.

To answer your question, we are headed down the road of reigning in state intervention. I do not know the true controlling reason for that. I can think of many sub-reasons for it.

One of them is that the population now is vastly better informed of what is going on in and out of government, in business and everything else.

A second one is that we have more leisure time to engage in this combat.

A third one is that you are liable to be walking down the street some day and see some fellow half asleep on a park bench, and that person will be a lawyer. That is to demonstrate that the pace is not always on the fast track even for professionals, so people have time to contemplate.

The answer is all rolled up in the level of knowledge. It is reaching tidal wave proportions now where almost no one can manufacture anything without an engineer because a lawyer will sue them for the slightest defect. That is called "advancing civilization." The taxation system is the same. It is a game now. You get caught playing the game, you pay the penalties and go on to the next trick.

Senator, you raised a significant question. I do not know the answer. I think the role of the state is changing hourly. We are trying desperately to cut the costs of the state.

Senator Pitfield: You spoke a great deal about doing away with the Senate. We really do not look very much at the sort of things the Senate does and that the Senate was set up to do.

I have always been struck by the fact that this was a very common type of institution in North America and in the empires of various colonies in their time in the mid-1800s. These chambers were an answer to the shortage of other bureaucratic fighting methods. There is a part or role of the Senate in supervising bureaucracy and in supporting the ministry in that sort of activity. That is my submission.

You, sir, have a great deal of experience in the senior levels of business, where the bureaucratic supervision role also exists. This requirement for business leaders to give the sort of supervision is what I am submitting the Senate can help do as well. You also distinguish with regard to crossing out of the private sector and

Si l'État ne le peut pas, nous avons donc au Canada un résultat semblable à ce qui s'est fait aux États-Unis, dans l'affaire du juge Marshall. Celui-ci traitait avec des départements d'État en conflit. Le gouvernement lui a dit que ses décisions ne seraient pas respectées, et il a répondu que cela ne se ferait pas, tant que la cour siégerait. Est-ce l'orientation que nous prenons? Existe-t-il des solutions de rechange?

M. Estey: Je trouve votre mention du juge Marshall intéressante. Plus je lis de jugements de ce juge, plus je m'émerveille de sa puissance intellectuelle.

J'ai de la difficulté à répondre à votre question, car vous en savez infiniment plus sur le rôle et les types de gouvernement que je n'en saurai jamais. Je me souviens que vous avez déjà été greffier du Conseil privé. Les choses ne vont pas si bien depuis. Vous devriez peut-être y retourner.

Pour répondre à votre question, il semble que nous avons adopté l'orientation de l'intervention par l'État. Je ne sais pas à quoi cela est dû. De nombreux motifs secondaires me viennent à l'esprit pour l'expliquer.

Entre autres, la population est maintenant infiniment mieux informée de ce qui se fait à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, dans les entreprises, et cetera.

Deuxièmement, nous avons davantage le loisir de nous engager dans cette lutte.

Troisièmement, il est bien possible de trouver un jour quelqu'un qui dort sur le banc d'un parc et que cette personne soit un avocat. Cela démontre que même les professionnels ont du temps pour regarder autour d'eux.

La réponse se trouve dans le niveau des connaissances. De nos jours, un fabricant ne peut plus rien produire sans un ingénieur, car il y aura toujours un avocat pour lancer des poursuites s'il y a le moindre défaut. C'est ce qu'on appelle le progrès de la civilisation. Le régime fiscal est lui-même devenu un jeu. Si les joueurs se font prendre, ils paient les amendes et adoptent une nouvelle tactique.

Sénateur, vous avez posé une question importante. Je n'en connais pas la réponse. Le rôle du Sénat évolue constamment. Nous essayons désespérément de réduire les coûts de l'État.

Le sénateur Pitfield: Vous avez beaucoup parlé de l'abolition du Sénat. Nous n'accordons pas beaucoup d'importance au travail que fait le Sénat et aux raisons pour lesquelles il a été créé.

J'ai toujours trouvé frappant que le Sénat était une institution très courante en Amérique du Nord et dans les diverses colonies des empires, au milieu du XIX^e siècle. Les sénats permettaient de résoudre le problème que posait le manque d'autres moyens bureaucratiques de lutter. Le rôle du Sénat est en partie de superviser la bureaucratie et d'aider le ministère dans ce genre d'activités. C'est ce que je soumets.

Vous avez une grande expérience de la gestion supérieure d'entreprise, où il existe également un rôle de supervision bureaucratique. Je soumets que le Sénat peut également effectuer le genre de supervision que font les chefs d'entreprise. Vous avez également dit que les gouvernements devraient avoir moins

working in government. God knows that is something of which we really need more.

The beauty of the institution of the Senate, whatever one decides to do with it, is that it is so well located and it is plugged right in and its connections are all natural. I think you will agree that is the sort of interfunctional connection that you want to have when you are putting together an administration as complex as a state or a large corporation. My question is: What has gone wrong?

Mr. Estey: Nothing much is going wrong. Things are normal, they are confused and we are slow. It is funny thing is that the rules do not mean anything. We used to hear all over the place that the reason the state was getting so big and lopsided was because it had no pruning mechanism to cut it down like a shareholders' meeting or an auditor.

You and I have had experience to show there is a significant fallacy to that idea. Big business is encumbered with the same growth of fat as the government, and it may be more difficult to chop it down. I do not think anything has gone wrong, we are just getting smarter.

Senator Cools: Mr. Estey, my question relates to the duty of the Crown. I am switching gears a bit. My questions are about the duties of honour that the Crown owes to the citizens of Canada.

My question flows from some stimulating and disturbing evidence that was put to us by two gentlemen one being Mr. Claude Ryan, from Quebec, and the other being professor Peter Hogg, from Osgoode Hall. This evidence is in respect of Bill C-20, particularly the fact that the House of Commons, one chamber only, will be making a determination about clarity.

Mr. Ryan spoke about Bill C-20 having a virtually visceral distrust of the National Assembly and of the Government of Quebec. Professor Hogg, in regard to the Parti Québécois said that he suspects that they like to ask confusing questions.

These testimonies are unrelated in many ways, but this theme continues to recur, which is the expectation or the anticipation that the Government of Quebec, the Premier of Quebec and the National Assembly of Quebec are simply not to be trusted.

I know of no other piece of legislation or any other piece of proposed legislation that has ever been written with an anticipation that a government, a premier, a National Assembly, and or a lieutenant governor could act dishonourably, dishonestly or deceptively toward their populations. My reading of history and particularly of the British Constitution has always taught me that the law cannot assume that the Crown can act or would act dishonourably.

These witnesses, particularly Mr. Ryan, brought before us the fact that Bill C-20 anticipates poor behaviour and conduct and has targeted the National Assembly and the Government of Quebec.

Perhaps I have not made myself clear, but my understanding has always been that a principle of responsible government and

recours au secteur privé et faire davantage à l'interne. Dieu sait que nous devrions faire davantage dans ce sens.

Ce qui fait la beauté d'une institution comme le Sénat, quelle que soit la fonction qu'on lui donne, c'est qu'il est bien situé, qu'il possède les bons contacts et que ses contacts sont naturels. Vous conviendrez avec moi que c'est un genre de contacts nécessaires entre les diverses fonctions lorsqu'on met sur pied une administration aussi complexe qu'un État ou une grande société. Ma question est la suivante: qu'est-ce qui ne va pas?

M. Estey: Cela ne va pas si mal que cela. Les choses sont normales, elles ne sont pas claires et nous sommes lents. Ce qui est étonnant, c'est que les règles ne veulent rien dire. On nous disait toujours que si l'État prenait de telles proportions et si on y trouvait un tel déséquilibre, c'est qu'il n'existait pas de mécanismes d'élagage pour en réduire la taille, comme par exemple des réunions d'actionnaires ou un vérificateur.

Nous savons tous les deux, de par notre expérience, que cette idée est fausse. Les grandes entreprises comptent autant de bois mort que le gouvernement et il est peut-être même plus difficile encore de s'en débarrasser. Je ne dirais pas que les choses vont mal, mais plutôt que nous devenons plus intelligents.

Le sénateur Cools: Monsieur Estey, ma question porte sur le devoir de l'État. Je vais modifier un peu ma formulation. Mes questions portent sur les obligations d'honneur de l'État envers les citoyens du Canada.

Mes questions découlent de témoignages intéressants et troublants qui nous ont été présentés par M. Claude Ryan, du Québec, et par le professeur Peter Hogg, d'Osgoode Hall. Ces témoignages portaient sur le projet de loi C-20, surtout sur le fait que la Chambre des communes serait la seule des deux Chambres à rendre une décision au sujet de la clarté.

M. Ryan a dit qu'il y avait, dans le projet de loi C-20, une méfiance viscérale envers l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec. M. Hogg a dit qu'il soupçonnait le Parti québécois d'adorer poser des questions confuses.

Ces deux témoignages sont différents de bien des façons, mais ce thème revient constamment, cette idée qu'on ne saurait faire confiance au gouvernement du Québec, à son premier ministre et à son Assemblée nationale.

Je n'ai jamais vu d'autres mesures législatives dans lesquelles il soit prévu, par écrit, qu'un gouvernement, un premier ministre, une Assemblée nationale ou un lieutenant-gouverneur pourrait agir de façon déshonorable, malhonnête ou trompeuse envers la population. J'ai toujours pensé, d'après mon interprétation de l'histoire et surtout de la Constitution britannique, qu'on ne peut pas supposer en droit que la Couronne pourrait ou serait prête à agir de façon déshonorante.

Ces témoins, et surtout M. Ryan, nous ont signalé que le projet de loi C-20 prévoit que l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec se rendront coupables de mauvaise conduite.

Je ne m'exprime peut-être pas assez clairement, mais j'ai toujours pensé qu'un des principes qu'applique un gouvernement

legislative drafting in responsible government is that the law must assume honour on the part of the Crown; would you agree?

Mr. Estey: I do not know about that. One happy decade of my life I did nothing but tangle with the Crown. I learned more things there of what not to do than anything since.

The Crown we have is a great mask that we put things on that we do not really like, such as the Crown prosecutor in some towns — a mean beggar, and you are stuck with him because he is the only one they have. The Americans laugh at us for using the words “the Crown.” They think that is a mental retardant sign that we have shrunk back and are not on our own yet.

I think the Crown is like everybody else. They have inadequate personnel, brilliant personnel, and everything in between. I used to think they had better lawyers in their employ than was average in private practice. It has gone around the other way. Perhaps I was wrong. I think now it is the other way around. Private practice attracts more of the good lawyers than does Crown practice.

The fiction of the Crown is a good one. There are many distasteful things that have to be done by the state that cannot be done any other way, such as expropriation. We do it with this mythical “Crown business.” It was not Joe Blow who came along and took away your barn; it was the Crown that did that. That seems to make it a little better.

The Crown is the centre of executive power. In Canada, it is not only that, but it is also the centre of legislative power. Nothing is the law unless it goes through the Crown. It is a funny expression, and it has lost a lot of its meaning. As to people saying that politicians are a bunch of crooks, that is finally beginning to wear out. The newspapers can perhaps claim some credit for that. They do not print nearly as much nonsense about public officers and elected people, although I notice that it is rare that anyone ever says, “I thank that man or woman for giving up part of his life to govern my community.” We are not like that. That is a deficiency, I think.

I do not share that view of the Crown. I think the level of honesty in our country, and I hope it continues, is high. We do not have anything like the disruptions south of the border and in Europe and Asia. I do not purport to know the answer, but I think it is a better situation here.

Senator Lynch-Staunton: I am one of those who feels that the court went too far in its opinion. I think it should have stuck to answering the three questions and giving the reasons for those answers and limited the opinion to that. Instead, it opened up, in effect, a new subject by tracing conditions under which secession could take place and gave legitimacy to secession. My personal opinion is that it went too far and has led to a bill that is a political opinion and, to my mind, is not necessary. I want to stick to the reference. Do you think it was wise for the court to go as far as it

responsible, y compris dans la rédaction législative, c’est qu’il faut supposer dans les lois que la Couronne agira de façon honorable. Êtes-vous d’accord?

M. Estey: Je n’en sais rien. J’ai passé 10 années heureuses de ma vie à me colleter avec la Couronne. J’ai appris dans ces années, plus que dans tout le reste de ma vie, ce qu’il fallait éviter.

Ce que nous appelons la Couronne est un grand masque derrière lequel nous cachons ce que nous n’aimons pas vraiment, comme par exemple les procureurs de la Couronne dans certaines villes — un mauvais diable avec qui il faut se battre parce qu’il est le seul à faire ce travail. Les Américains se moquent de nous lorsque nous utilisons le terme de «Couronne». Ils croient que c’est un signe de notre débilité, de ce que nous ne sommes pas encore indépendants.

Pour moi, il en va de la Couronne comme de toute autre chose. Elle a de mauvais employés, des employés brillants, et tout ce qu’on peut trouver entre les deux. Auparavant, je trouvais que la Couronne avait des avocats d’un calibre supérieur à ce qu’on trouvait en pratique privée. C’est maintenant l’inverse. Je me trompais peut-être. Je crois néanmoins que c’est maintenant l’inverse. La pratique privée attire davantage les bons avocats que le travail pour la Couronne.

Cette fiction de la Couronne est intéressante. L’État a de nombreuses fonctions rebutantes mais inévitables, entre autres l’expropriation. C’est cette «Couronne» mythique qui s’en occupe. Ce n’est pas monsieur un tel qui a saisi votre ferme, c’est la Couronne. Cela rend les choses un peu plus acceptables.

La Couronne est le pivot du pouvoir exécutif. Au Canada, elle est également le pivot du pouvoir législatif. Pour avoir force de loi, une mesure doit être approuvée par la Couronne. C’est une expression amusante qui a beaucoup perdu de sa signification. Pour ce qui est de la réputation de malhonnêteté des politiques, il semble qu’elle commence enfin à disparaître. Il faut peut-être en féliciter en partie les journaux. Ils ne publient plus autant d’inepties au sujet des fonctionnaires et des représentants élus, même si je constate qu’on peut rarement lire des remerciements adressés à ceux qui consacrent une partie de leur vie à gouverner. Cela ne fait pas partie de notre nature. C’est un défaut, à mon avis.

Je ne partage pas cette opinion au sujet de la Couronne. J’estime qu’il y a beaucoup d’honnêteté dans notre pays, et j’espère que cela continuera d’être le cas. Nous ne connaissons pas les mêmes bouleversements qu’au sud de notre frontière, en Europe et en Asie. Je ne prétends pas connaître la solution, mais je trouve que cela va mieux ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je fais partie de ceux qui trouvent que la cour est allée trop loin dans l’avis qu’elle a formulé. Elle aurait dû se limiter à répondre aux trois questions et à fournir les motifs de ces réponses. Au lieu, elle a dans les faits rouvert un autre débat en établissant les conditions dans lesquelles la sécession pourrait avoir lieu et en rendant la sécession légitime. Pour ma part, j’estime que la cour est allée trop loin, qu’elle a provoqué la rédaction d’un projet de loi qui est une opinion politique et qui, à mon avis, n’est pas nécessaire. Je vais me

did in going beyond the answers to the questions? Do you think that was helpful?

Mr. Estey: In what judgment?

Senator Lynch-Staunton: In the Quebec secession reference.

Mr. Estey: In the 1998 decision?

Senator Lynch-Staunton: Yes, the 1998 one.

Mr. Estey: You have to be careful when you answer anything in public in this day and age. If I answer, I sometimes get more attention than my answer is worth.

Senator Lynch-Staunton: That is why I am asking you.

Mr. Estey: In a general way, first, I do not like that judgment much. It is part of the prolixity of the 21st century. The first two-thirds were not required at all. The last 10 pages have it all. Much of it does not really bear tight reading. It was not stitched together very tightly. That may be because it is an advisory opinion. There is a lassitude about that that you do not have in adversarial litigation.

I think it was a wrong approach in parts of that judgment to lean so much on history when we do not have any history in that field. Why should we borrow someone else's used cars? I am with you on that, senator. However, I would not like to defend all the judgments I wrote. I was interested in it, but it was off the target 50 per cent of the time.

Senator Lynch-Staunton: My other question is on the subject of whether this opinion is binding or not. I was interested in your answer. However, it conflicts somewhat with former Chief Justice Lamer who, shortly after his retirement in an interview with *Le Devoir*, was quite categorical in saying it is only an opinion and not binding. I suppose you would answer and say that technically he is right.

Mr. Estey: That is pretty close to what I said. Tony had a good way about him. He did not take himself very seriously.

Senator Lynch-Staunton: Shall we treat his judgments that way, too?

Mr. Estey: I think too much has been said already about that. They are good to have. Once in a while, there is a good use for one of those things, but on the whole, if you want the truth, you read the litigation cases.

Senator Lynch-Staunton: If I may be allowed for the one and only time in my life to correct a former Justice of the Supreme Court, it is the worker bees that go out and collect the pollen, not the drones. As a former beekeeper, I think I am on safe ground in saying that.

Mr. Estey: Those drones do not do anything.

Senator Lynch-Staunton: They have a fun time fertilizing the Queen. The Queen is good for two years. Thank you very much.

limiter au renvoi. Croyez-vous que la cour ait eu raison d'aller aussi loin qu'elle l'a fait en ne se limitant pas à répondre aux questions? Croyez-vous que c'était utile?

M. Estey: Dans quelle décision?

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans le renvoi sur la sécession du Québec.

M. Estey: La décision de 1998?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

M. Estey: De nos jours, il faut être prudent dans les réponses que l'on fait en public. Mes réponses reçoivent parfois plus d'attention qu'elles n'en méritent.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est pourquoi je vous pose la question.

M. Estey: Pour commencer, je n'aime pas beaucoup cette décision. Elle est une manifestation de la prolixité du XXI^e siècle. Les premiers deux tiers sont superflus. Les 10 dernières pages contiennent l'essentiel. En majeure partie, le document n'est pas intéressant à lire. Il n'a pas été rédigé de façon très rigoureuse. Cela vient peut-être de ce qu'il s'agit d'une opinion. Les opinions sont toujours plus lassantes que les décisions sur des litiges.

Dans certaines parties de la décision, on a eu tort de tant se fonder sur l'histoire alors que nous n'avons pas d'histoire dans ce domaine. Pourquoi emprunterions-nous les voitures usagées des autres? Je suis d'accord avec vous à ce sujet, sénateur. Toutefois, je ne voudrais pas avoir à défendre toutes les décisions que j'ai rédigées. Je m'y intéressais, mais je ratais le coche la moitié du temps.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mon autre question est de savoir si cet avis consultatif est contraignant ou non. J'ai trouvé votre réponse intéressante. Elle va toutefois à l'encontre de ce qu'a dit M. Lamer, l'ancien juge en chef. Peu après qu'il ait pris sa retraite, il a déclaré catégoriquement, dans une entrevue avec le journal *Le Devoir*, qu'il ne s'agissait que d'un avis et que cet avis n'était pas contraignant. Je suppose que du point de vue technique, vous direz qu'il a raison.

M. Estey: C'est assez bien ce que j'ai dit. L'une des qualités de Tony, c'est qu'il ne se prenait pas vraiment au sérieux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peut-être ne devrions-nous pas prendre ses jugements trop au sérieux non plus?

M. Estey: On en a déjà trop dit à ce sujet. Ses jugements sont utiles. Les jugements peuvent être utiles, de temps en temps, mais si l'on veut connaître la vérité, il faut surtout lire les décisions sur les litiges.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est peut-être la seule occasion que j'aurai jamais d'apporter une correction à ce qu'a dit un ancien juge de la Cour suprême: ce sont les ouvrières, et non les faux-bourçons, qui butinent et recueillent le pollen. En ma qualité d'ancien apiculteur, je crois être en mesure de le dire.

M. Estey: Les faux-bourçons ne font rien.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ils ont beaucoup de plaisir à fertiliser la reine. La vie utile d'une reine est de deux ans. Merci beaucoup.

Mr. Estey: Don't start a scandal in the beehive now.

Senator Sibbeston: Mr. Justice Estey, the government said, when they appeared before our committee, that the clarity bill is just an executive act. It spells out the way that the government will handle the whole issue should there be another referendum. I am wondering whether, as senators, we are perhaps a little sensitive at being left out in not having the same role as the House of Commons in dealing with a resolution. We are perhaps being a little bit too sensitive, particularly if this is all just a government executive act. The government makes decisions every day, and certainly the Senate is not involved. Without question, our role is to deal with legislation. We deal with legislation and pass it.

Could this clarity bill simply be seen as an executive act? The government has said it does not have to even provide or put forward such a bill, but they have decided to set it out just so there is some clarity in terms of how the government will act and behave. In your examination, could it be construed as such? It is purely the manner in which the government will deal with the issue. It will have the House of Commons involved just so that the decision is not made solely by the Prime Minister or cabinet. It wants the House of Commons involved, the elected people of the country. Is it possible that it can be construed as such and simply left at that, rather than us making more of it than that?

Mr. Estey: There is a lot in what you say, senator. In a way, you stir up a lot of dust by running around in that kind of a situation, and you will not produce a great beneficial result one way or the other. You have probably touched on something, though. Whatever you say, there should be standards imposed on honesty and truth. They reflect on the people that you just heard, because nobody else would have caused that remark.

When you start to tighten up the rules on a referendum question, there is a kind of automatic undercurrent of dishonesty in the representations: they pulled it off in the past, so let's cut that out in the future. There is that element hanging over it. It is a good idea to keep the high-level politicians out of the line of fire and keep the calibre of the weapons a little lower. I never thought of that. That is probably one of the reasons for it.

To go back to where you started — you are right — the government can harness any element of the government to do anything, except where it is unfair and expensive. If they want to hire the House of Commons, on an isolated basis, to do something not legislative, there is no reason they cannot do that. What you cannot do is give away your legislative power to another body, but that is not what is going on here. You make an interesting observation.

Senator Sibbeston: In the eyes of government, this is what makes this bill legitimate, and why it feels it is on strong constitutional ground to pass the bill that it has before us tonight. If it is seen that way, then I would think there is nothing unconstitutional about it, but if you get into questions of whether

M. Estey: Ne créez pas de scandale dans la ruche.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Estey, lorsque les représentants du gouvernement ont comparu devant notre comité, ils ont déclaré que le projet de loi sur la clarté n'était qu'une décision exécutive. On y énonce la façon dont le gouvernement traiterait un éventuel référendum. À titre de sénateurs, nous sommes peut-être un peu frustrés d'être laissés pour compte et de n'avoir pas à jouer le même rôle que la Chambre des communes. Nous sommes peut-être un peu trop susceptibles, surtout s'il ne s'agit que d'une décision exécutive du gouvernement. Le gouvernement prend tous les jours des décisions auxquelles le Sénat ne participe pas. Il ne fait aucun doute que l'examen des mesures législatives est l'une de nos fonctions. Nous examinons les mesures législatives et nous les adoptons.

Ce projet de loi sur la clarté pourrait-il être simplement une décision exécutive? Le gouvernement a déclaré qu'il n'avait pas besoin de présenter un tel projet de loi, mais il a décidé de le faire pour établir clairement comment le gouvernement agira. D'après l'examen que vous en avez fait, est-ce bien le cas? On y trouve simplement la façon dont le gouvernement traitera la question. La Chambre des communes interviendra afin que la décision ne soit pas prise seulement par le premier ministre ou le Cabinet. Le projet de loi exige que la Chambre des communes, les représentants élus de la population, participe à l'examen. Peut-on considérer que le projet se limite à cela ou devons-nous penser qu'il va plus loin que cela?

M. Estey: Ce que vous dites est intéressant, sénateur. Dans ce genre de situation, on soulève parfois beaucoup de poussière à tourner en rond, sans produire de résultats très avantageux. Vous avez probablement mis le doigt sur quelque chose, cependant. Quoi que l'on dise, il devrait y avoir des normes en matière d'honnêteté et de vérité. Ces normes s'appliquent aux témoins que vous avez entendus, car aucun autre n'aurait pu provoquer cette observation.

En essayant de resserrer les règles qui régissent une question référendaire, on suscite automatiquement une tendance à la malhonnêteté: ils l'ont fait par le passé, empêchons-les de le faire à l'avenir. C'est toujours un risque. C'est une bonne idée d'éviter que les politiques du haut niveau soient dans la ligne de tir et de réduire un peu le calibre des armes. Je n'y avais jamais pensé. C'est probablement l'une des raisons qui expliquent cela.

Pour revenir à ce que vous avez dit — vous avez raison —, le gouvernement peut demander à n'importe quel élément de l'appareil gouvernemental de faire n'importe quoi, sauf s'il s'agit de quelque chose d'injuste ou de trop coûteux. S'il veut confier à la Chambre des communes, et à elle seule, une tâche non législative, rien ne l'en empêche. Ce qu'il ne peut pas faire, c'est confier ses pouvoirs législatifs à un autre organisme, mais ce n'est pas ce qu'il fait dans ce cas-ci. Vous avez fait une observation intéressante.

Le sénateur Sibbeston: C'est ce qui rend ce projet de loi légitime aux yeux du gouvernement et c'est pourquoi le gouvernement estime qu'il a suffisamment de motifs constitutionnels pour adopter le projet de loi dont nous sommes saisis ce soir. Sous cet angle, le projet de loi n'enfreint en rien la

the country is indivisible and whether, somehow or other, the Senate's constitutional duties are somewhat adversely affected by this bill, then it becomes problematic. If it is just seen as an executive act, can it pass and be fine, in your view?

Mr. Estey: That kind of a problem does not lend itself to a mathematically precise solution, or recognition even. It is subjective rather than objective. I suppose bruised feelings are part of the whole thing. I go back to my original lament that this is an important voyage we may be setting out on, and we better get it right. I am in agreement that we should have this kind of legislation, but we have to get it right.

Senator Kroft: Mr. Estey, we began with the discussion of whether or not this bill involves the Senate giving up a power. I suggested it was not giving up something because it never had it, but you were persuaded, and we are not. It is not a level playing field when it comes to each of us having an opinion, but I would like to ask you the following. I am thinking of two other situations about which I would be interested in your reaction regarding how they happened. I think of the former Divorce Act, where the House of Commons gave up its power to pass divorces, which the Senate had, and that was a pretty important act to those people involved but, on the other hand, it was not a law of general application in the same way, and you could distinguish it.

I would also be interested in your opinion about those — and there may be some in this room, although perhaps not — who voted in the Senate, on the Constitution Act, 1982, to give up the ultimate right of veto. I am not clear in my mind, following your line of thought, where the senators who voted on that Constitution Act found the power to give up their right of veto that you are suggesting senators would not or should not do in this case.

Mr. Estey: You are going back in history. The first thing you touched on was the federal Divorce Act. That was a real evolutionary jump because we moved from the British courts, Las Vegas courts, and the Senate all granting divorces, until one smart lawyer from Alberta figured out that the courts of all of Western Canada could grant divorces. We became the Las Vegas of Confederation, briefly. We got that cleaned up, but it was tough going after that for awhile. That just shows you how a lot of the things we envision as clear are warped, and the further away you get from it, you can see the warp. It is easy now to see what was wrong in the 1951 or 1952 Divorce Act.

Senator Kroft: What about senators giving up the veto in the Constitution Act, 1982? That was a significant power.

Senator Beaudoin: That was an amendment, not a statute.

Senator Kroft: It still involved a statute, and a vote of the Senate. The senators voted quite clearly, and I am sure everyone in that chamber that night was very conscious of the fact that they were giving up a significant power.

Constitution, mais il s'agit de déterminer si le pays est indivisible et si les obligations constitutionnelles du Sénat sont de quelque façon que ce soit touchées par ce projet de loi; dans l'affirmative, il y a un problème. S'agit-il seulement d'une décision exécutive, peut-on l'adopter sans problème, à votre avis?

M. Estey: Il n'est pas possible de résoudre de façon précise et mathématique ce genre de problème. La question est subjective plutôt qu'objective. Il faut également tenir compte des sentiments froissés. Je vais revenir à ce que je disais au départ, c'est-à-dire que nous nous lançons dans une entreprise importante et que nous devons faire attention. Je suis d'accord sur le fait que nous avons besoin d'une telle mesure législative, mais il faut qu'elle soit bonne.

Le sénateur Kroft: Monsieur Estey, au début de la discussion, nous avons discuté pour savoir si le projet de loi obligeait au Sénat à renoncer à certains de ses pouvoirs. Pour ma part, j'ai dit qu'il ne pouvait renoncer à un pouvoir qu'il n'avait jamais eu, mais vous en avez été persuadé, et nous pas. Nous ne sommes pas tous sur le même pied quand il s'agit des opinions, et j'aimerais vous poser la question suivante. Je pense à deux autres cas sur lesquels j'aimerais avoir votre opinion. Dans l'ancienne Loi sur le divorce, la Chambre des communes avait renoncé à ce pouvoir d'adopter les mesures de divorce. C'est le Sénat qui avait ce pouvoir. C'était une loi assez importante pour les personnes qui en étaient touchées, mais par contre, il ne s'agissait pas d'une loi d'application générale, et il était possible d'établir la distinction.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces sénateurs — et il y en a peut-être dans cette pièce, mais peut-être pas — qui ont voté sur la Loi constitutionnelle de 1982 et qui ont renoncé au droit de veto ultime. Si je suis votre raisonnement, j'ai du mal à comprendre où les sénateurs qui ont voté sur la Loi constitutionnelle ont trouvé le pouvoir de renoncer à ce droit de veto auquel les sénateurs ne devraient pas renoncer dans ce cas-ci, d'après vos arguments.

M. Estey: Vous faites un retour en arrière dans l'histoire. Vous avez d'abord mentionné la Loi fédérale sur le divorce. Il y a eu à l'époque un véritable bond dans l'évolution car jusqu'alors les cours britanniques, les cours de Las Vegas et le Sénat accordaient tous des divorces jusqu'à ce qu'un avocat futé de l'Alberta en déduise que toutes les cours de l'Ouest canadien pouvaient aussi accorder des divorces. Très brièvement, nous sommes devenus le Las Vegas de la Confédération. Nous avons mis bon ordre dans tout cela, mais pendant quelque temps les choses ont été difficiles. Cela vous montre combien ce que nous imaginons clairement peut être tordu, et plus l'on prend du recul, plus les choses semblent tordues. Il est facile maintenant de diagnostiquer les faiblesses qui existaient dans la Loi sur le divorce en 1951 ou 1952.

Le sénateur Kroft: Qu'en est-il des sénateurs qui ont renoncé au droit de veto dans la Loi constitutionnelle de 1982? C'était un pouvoir important.

Le sénateur Beaudoin: C'était une modification, pas une loi.

Le sénateur Kroft: Il y a quand même eu une loi et un vote au Sénat. Les sénateurs se sont exprimés très clairement, et je suis certain que tous les sénateurs présents ce soir-là savaient fort bien que par ce vote ils renonçaient à un pouvoir important.

Mr. Estey: Who gave it to them in the first place? How did the Senate get that veto power, if you remember?

Senator Kroft: What about the British act of 1911 where they gave up the right over money bills? The Senate has, by various acts over the history of British Parliament, reduced its range of authority, and I am just looking for an explanation as to how the power was found in one case and not in another.

Mr. Estey: I do not know. I cannot answer that. There was a lot of sloppiness in our legal history, I will tell you, and when you look back on it, you wonder how we ever survived it.

The Chairman: Mr. Estey, we thank you for being with us, and for surviving us. It has been an extremely interesting session.

Our next witness is Professor David Smith of the Department of Political Studies at the University of Saskatchewan in Saskatoon. Professor Smith, thank you for coming east to join us and enlighten us.

As you probably realize, we follow a normal practice of having a witness make a presentation and then we go to questions and answers. Professor Smith, I believe you do have a presentation to give us, so please proceed.

Professor David Smith, Head of Political Studies, University of Saskatchewan: Madam Chair, I would like first to thank you for inviting me to appear before you tonight. I will start off by saying that I am not a constitutional lawyer. Everything must be put in that context. However, I have studied political institutions and the structures of federalism in Canada. It is in the context of that background and a current interest in bicameralism that I wish to frame my remarks on Bill C-20 today.

From reading press reports and evidence presented to your committee in recent days, I understand that one focus of concern about Bill C-20 is its implication for the operation of Canada's parliamentary institutions. It has been said here that, because the clarity bill limits the determination on whether a referendum question is clear, the Senate "disappears as a chamber." That assessment has been confirmed, although depreciated by constitutional authorities, such as Peter Hogg. Dean Hogg observed:

...the only power that you have lost is the power to participate in the question of whether the referendum question is a clear one and whether the referendum majority is a clear one.

Thus, there is a difference between the two judgments. The second is qualified, since it views the limitation as confined to a single specific instance. By contrast, the first is absolute.

What is the implication of Bill C-20 for the operation of bicameralism in Canada's Parliament? There is no doubt in my mind that Bill C-20 discards bicameralism, that for the purpose of the proposed clarity legislation it treats Canada's Parliament as an

M. Estey: Qui le leur a donné au départ? Vous souvenez-vous comment le Sénat a obtenu ce droit de veto?

Le sénateur Kroft: Qu'en est-il de la loi britannique de 1911 par laquelle ils ont renoncé à leur droit de présenter des projets de loi de finances? Au fil de l'histoire du Parlement britannique, le Sénat a adopté plusieurs lois qui ont rogné ses pouvoirs, et je cherche tout simplement à comprendre comment ce pouvoir pouvait exister dans un cas et pas dans l'autre.

M. Estey: Je ne le sais pas. Je ne peux pas répondre à cette question. Je peux vous dire que notre histoire juridique révèle énormément de négligence, et quand on y pense, on se demande comment nous avons pu y survivre.

La présidente: Monsieur Estey, nous vous remercions d'être venu nous rencontrer et d'avoir survécu à cette séance. Elle a été extrêmement intéressante.

Nous accueillons maintenant le professeur David Smith du Département d'études politiques de l'Université de la Saskatchewan à Saskatoon. Monsieur Smith, merci d'être venu nous faire profiter de vos lumières.

Comme vous l'avez sans doute constaté, nous demandons habituellement aux témoins de faire une déclaration préliminaire après quoi nous passons aux questions. Monsieur Smith, je crois que vous avez un exposé à nous faire, alors allez-y.

M. David Smith, directeur des Études politiques, Université de la Saskatchewan: Madame la présidente, j'aimerais d'abord vous remercier de m'avoir invité à comparaître ce soir. J'aimerais dire d'entrée de jeu que je ne suis pas avocat constitutionnaliste. Tout doit être placé dans son juste contexte. Toutefois, j'ai étudié les institutions politiques et les structures du fédéralisme au Canada. C'est à ce titre et dans le contexte de l'intérêt actuel qu'on porte au bicaméralisme que je tiens à faire quelques commentaires aujourd'hui sur le projet de loi C-20.

En lisant les comptes rendus dans la presse et les témoignages entendus par votre comité ces derniers jours, j'ai constaté que les principales inquiétudes exprimées à l'égard du projet de loi C-20 tiennent à ses répercussions sur le fonctionnement des institutions parlementaires canadiennes. On a dit ici que, comme le projet de loi sur la clarté précise qui doit déterminer si la question référendaire est claire, le Sénat «disparaît». Cette conclusion a été confirmée, bien que certaines autorités constitutionnelles, dont Peter Hogg, s'en soit moqué. M. le doyen Hogg a dit:

[...] le seul pouvoir que vous aurez perdu, c'est celui de participer à la décision sur la clarté de la question référendaire et de la majorité.

Ainsi, il y a une différence entre les deux conclusions. La deuxième est mitigée puisqu'elle précise que cette limite ne touche qu'un cas bien précis. Par contraste, dans le premier cas, la restriction est absolue.

Quelle conséquence le projet de loi C-20 peut-il avoir pour le bicaméralisme au Parlement canadien? Je suis tout à fait convaincu que le projet de loi C-20 fait fi du bicaméralisme et qu'il traite le Parlement du Canada comme une institution

unicameral institution. Now, the government offers reasons for this tactic — reasons I will examine later — reasons some will find convincing, practical, and even prudent. Whatever the view taken of this strategy, there is no doubt that, for the purpose the bill is intended to serve, Canada's bicameral Parliament ceases to function as the Constitution set out it should function.

Something else happens when the deliberation of two chambers is replaced by the determination of one. The Senate, just as much as the House of Commons, is a representative body. Senators represent regions or provinces, which in some instances are treated as regions in themselves. Members of Parliament represent people. As used in that last sentence, the word "representation" refers to the calculation and assignment of representatives. Representation, in the sense of the embodiment of interests, is another matter. Both chambers embody interests. Interests, it must be stressed, do not have a life of their own. They do not exist independent of people.

Much has been said about constituencies in the House of Commons and community of interest. Much less has been said, however, of the Senate, which represents regional, sectional and minority interests in Canada. I hasten to add that the Senate is not alone in this activity, but it carries out its work in a unique forum.

An example of the Senate acting in this manner was the work of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs during the passage of the constitutional amendment involving Term 17 of the Terms of Union with Newfoundland. Throughout the extensive hearings, the Senate held fast to its concern that the voice of affected minorities be heard. The contrast between the attention the amendment received in the House of Commons and the Senate was marked indeed.

Senators, I realize that these are laudatory remarks and that in making them I am speaking to a receptive audience. My interest is not to "lisp sweet words" but to substantiate the following argument: To excise the Senate from consideration of the referendum question is to silence the expression of Canadian opinion. Representative institutions are about more than the calculus of government, although quite clearly the considerations of government are real, necessary, and inevitable. In short, although it may be seen as a matter of convenience, to exclude the Senate is no small matter.

Two Houses producing two decisions on the degree of clarity found in a referendum question could be awkward. Their labours might even result in something worse — they could reach contradictory conclusions. Still, they would each bring, as the Constitution intended they should, different perspectives reflecting the range of interests that the Fathers of Confederation decided they should serve.

To abandon bicameralism at the moment the Canadian federation faces its greatest test is to abandon the principle that made Canada possible as a plural society in the first place.

Mr. Dion has said that the reason the Senate is given a different role from that of the House of Commons is "not connected with

unicamérale. Or le gouvernement justifie cette tactique par des arguments — auxquels je reviendrai plus tard — que certains trouveront convaincants, pratiques, voire prudents. Quoi que l'on pense de cette stratégie, il ne fait aucun doute qu'aux fins visées par le projet de loi, le Parlement bicaméral du Canada cesse de fonctionner comme le prévoit la Constitution.

Il se produit autre chose quand on remplace les délibérations de deux Chambres par la décision d'une seule. Le Sénat, tout autant que la Chambre des communes, est un organe représentatif. Les sénateurs représentent des régions ou des provinces qui, dans certains cas, sont traitées comme des régions. Les députés représentent la population. Dans ce dernier sens, la notion de «représentation» désigne le calcul et l'attribution de représentants. La représentation, dans le sens de l'incarnation d'intérêts, c'est autre chose. Les deux Chambres incarnent des intérêts. Ces intérêts, je le souligne, n'ont pas d'existence propre. Ils n'existent pas indépendamment des personnes.

On a beaucoup parlé des circonscriptions à la Chambre des communes et de la communauté d'intérêts. Toutefois, on a beaucoup moins parlé du Sénat qui représente les intérêts des régions, des groupes d'intérêt et les minorités au Canada. Je m'empresse d'ajouter que le Sénat n'est pas le seul à faire cela, mais il s'acquitte de ce devoir dans une tribune unique.

À titre d'exemple de cette fonction du Sénat, notons le travail du comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles lors de l'adoption de la modification constitutionnelle à l'article 17 des conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada. Tout au long de ses longues délibérations, le Sénat a insisté pour que les minorités touchées soient entendues. Le contraste était grand entre la façon dont la Chambre des communes et le Sénat ont traité cette modification.

Sénateurs, je sais bien que ce sont des paroles louangeuses et qu'elles tombent dans l'oreille d'un auditoire réceptif. Mon but n'est pas de «chuchoter des mots doux» mais d'étayer l'argument suivant: en refusant au Sénat tout rôle dans l'examen de la question référendaire, on prive les Canadiens du droit de s'exprimer. Les institutions représentatives ne sont pas soumises au bon vouloir du gouvernement bien que les projets du gouvernement soient réels, nécessaires et inévitables. Bref, bien que cela semble être une simple affaire de commodité, l'exclusion du Sénat n'est pas sans importance.

Ce serait bien gênant que les deux Chambres en arrivent à deux décisions différentes sur la clarté d'une question référendaire. Leurs efforts pourraient aboutir à un résultat encore pire — elles pourraient en arriver à des conclusions contradictoires. Quoi qu'il en soit, chacune d'elles jetterait un éclairage différent, comme le veut la Constitution sur toute la gamme d'intérêts que les pères de la Confédération ont voulu qu'ils servent.

Abandonner le bicaméralisme à un moment où la fédération canadienne est le plus durement mise à l'épreuve, c'est abandonner le principe qui a rendu possible l'existence du Canada en tant que société pluraliste.

M. Dion a dit que la principale raison pour laquelle elle estime que le Sénat a un rôle différent de celui de la Chambre des

these 'elected representative/political actor' phrases which are intangibly used. It is connected with the fact that the government is responsible to the House of Commons."

I must say that I do not understand that rationale as applied to this particular bill. This is not a money bill for which, all authorities agree, the government is responsible to the lower House. Aside from its extraordinary subject matter, what sets Bill C-20 apart from the other non-monetary legislation?

One explanation offered by the minister is that Bill C-20 actually promotes participation: "Without the clarity bill, the Senate would not have the capacity to be consulted by the government." With the bill, the House of Commons is obliged to take account of the Senate's view just as it is obliged to take account of views of political parties, provincial or territorial governments and legislatures, and representatives of aboriginal peoples.

However, if it is the case that the government may dispense with one chamber of Parliament, why could it not, by the same argument, dispense with the other chamber? Some reference to the Royal Prerogative has been made. In his testimony, Mr. Dion said that "this prerogative is plenary and can be limited only by legislation." I think that assertion is open to question. There is prerogative and then there is prerogative. The prerogative to conduct foreign affairs should not be confused with the prerogative to make law. According to such constitutional authorities as R.F.V. Heuston, "The Monarch without Parliament has no general legislative power in the realm."

Not only is Bill C-20 substantively flawed because of the institutional imbalance it would introduce, but it has no precedent as far as I am aware. It is no answer to say that constitutional amendments achieved using sections 38, 41, 42 or 43 of the Constitution Act may be made with or without a supporting Senate resolution — the so-called suspensive veto. Even in these instances, the Senate may delay passage for 180 days, and then the contentious resolution must be re-adopted by the House of Commons.

Are these constitutional provisions relevant to Bill C-20? Does Bill C-20 fall within sections 38, 41, 42 or 43, or is it an ordinary statute, or, as some have called it, an "organic" statute? If it falls under either of the latter two, then the constitutional limitations on Senate participation are not relevant, since in either case the Senate has an absolute veto. If, on the other hand, Bill C-20 is deemed an amendment that affects the powers of the Senate or "the fundamental features or essential characteristics, given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process" — that being a quote from the Senate reference of 1980 — then ordinary amendment procedure is not applicable.

The government says that Bill C-20 is not tantamount to a constitutional change. If that is true, then Bill C-20 constitutes even more of a break with precedent. Nor is it one whose

communes «n'est pas liée aux expressions "représentant élu" ou "acteur politique," qui sont employés de façon interchangeable.»

J'avoue ne pas comprendre en quoi ce raisonnement s'applique au projet de loi. Ce n'est pas un projet de loi de finances pour lequel, tous les experts s'entendent pour le dire, le gouvernement est responsable devant la Chambre basse. Mis à part son sujet extraordinaire, qu'est-ce qui distingue le C-20 des autres projets de loi non financiers?

Le ministre a expliqué notamment que le projet de loi C-20 favorise en fait la participation: «... s'il n'y avait pas la Loi sur la clarté... le gouvernement pourrait agir sans consulter en aucune façon, le Sénat». En vertu du projet de loi, la Chambre des communes est tenue de prendre en compte l'opinion du Sénat tout comme celle des partis politiques, des gouvernements et assemblées législatives des provinces et des territoires, et des représentants des peuples autochtones.

Toutefois, si le gouvernement peut se passer de l'avis d'une Chambre du Parlement, pourquoi ne pourrait-il pas, en reprenant le même argument, se passer de l'avis de l'autre Chambre? Certains ont parlé de la prérogative royale. Dans son témoignage, M. Dion a dit «cette prérogative est plénière et ne peut être restreinte que par voie législative». J'estime que la validité de cette affirmation est douteuse. La prérogative n'est pas absolue. Il ne faut pas confondre la prérogative en matière de politique étrangère et la prérogative de faire des lois. D'après certains experts constitutionnels dont R.F.V. Heuston, «La Monarchie, sans le Parlement, n'a aucun pouvoir législatif général au royaume».

Le projet de loi C-20 est lacunaire sur le fond en raison du déséquilibre institutionnel qu'il créerait, mais qui plus est, il n'existe à ma connaissance aucun précédent. Ce n'est pas une réponse de dire que l'on peut modifier la Loi constitutionnelle en invoquant les articles 38, 41, 42 ou 43, avec ou sans une résolution adoptée par le Sénat — communément appelée veto suspensif. Même dans ces cas, le Sénat peut retarder l'adoption pendant 180 jours, et ensuite la résolution contestée doit être adoptée de nouveau par la Chambre des communes.

Ces dispositions constitutionnelles sont-elles pertinentes au projet de loi C-20? Le projet de loi C-20 relève-t-il des articles 38, 41, 42 ou 43, ou est-ce une loi ordinaire, ou encore, comme certains l'ont dit, une loi «organique»? S'il appartient à l'une des deux dernières catégories, alors les limitations constitutionnelles à la participation du Sénat ne sont pas pertinentes, puisque dans l'un et l'autre cas, le Sénat a un veto absolu. Si, au contraire, le projet de loi C-20 est réputé être une modification touchant aux pouvoirs du Sénat ou qui porterait atteinte «aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral» — et je cite là la décision de 1980 dans le renvoi relatif à la Chambre haute — alors la procédure habituelle de modification ne s'applique pas.

Le gouvernement dit que le projet de loi C-20 ne peut être assimilé à une modification constitutionnelle. Si c'est vrai, alors le projet de loi C-20 s'écarte encore plus de la pratique. Et on ne

extraordinary justification, a constitutional crisis, can confidently be assumed to remain extraordinary. Excluded once, the Senate will be excluded again, certainly in the intense and fearful climate that will prevail if the conditions the bill is designed to meet actually come to prevail.

It is understandable that the government wishes to avoid confusion inherent in a situation such as Bill C-20 anticipates. However, it is unacceptable and, in my layman's opinion, unconstitutional to exclude the Senate from the deliberations the bill assigns to the House of Commons alone. I say "unacceptable" because I believe that debate following upon a secession referendum in a province will be conducted in an atmosphere of agitation, pressure and rancour. This is exactly the sort of situation where a second chamber may make a substantive difference to the quality and, perhaps, outcome of a debate.

As an example, I would cite the quality of debate that has attended Bill C-20 in this chamber and in the Lower House. Part of the reason for the difference is the coverage the debate is now attracting in the media. That, of course, is one purpose of parliamentary debate — to enlighten and engage opinion as well as to reflect it.

More often than not the qualities of Senate debate reflect a breadth of experience on the part of participants, moderated partisanship, and sustained attention. These qualities will never be more needed than in the debate envisioned in Bill C-20. Yet, they will be lost when the Senate's perspective is removed from the calculus of consideration specified in the clarity bill.

Senator Beaudoin: When the Honourable Stéphane Dion appeared before us, he said that the bill is intended to be a bill. I asked whether it was intended to be a constitutional amendment and he said that it was not. Obviously, the Parliament of Canada may legislate. There is no problem there.

If it is an ordinary statute, Parliament must respect the constitutional rules governing ordinary legislation. Whether we like it or not, Canada has a system of bicameralism. It is enshrined deeply in the heart of the Constitution of Canada. Many pages of the debates of Confederation concern the Senate. In 1867, we attempted to have a country with a bicameral system at the centre.

You say there is no doubt that Bill C-20 discards bicameralism. I cannot agree more with you on this point. We have been told that one House may abandon a power or one House may accept not to be at the same level as the other. That is possible — I have no problem with that — but we must do it with a constitutional amendment. In other words, when it was stated in either 1981 or 1982 that the Senate has a suspensive veto, in the end they must have consulted the Senate. It was an address of the Senate, but it was adopted by Westminster in London. It was truly a constitutional amendment and we may do this by a constitutional amendment. However, if Bill C-20 is not intended to be a constitutional amendment, then it is an ordinary bill. If it is an ordinary piece of legislation, then we have to respect the equality of the two Houses. Some people will say that it is valid whether it

peut pas supposer en toute confiance que sa justification extraordinaire — une crise constitutionnelle — le restera. Une fois exclu, le Sénat pourrait l'être une autre fois, certainement dans le climat de tension et de crainte qui existera si devait se concrétiser un jour la situation à laquelle ce projet de loi est censé être la parade.

Le gouvernement n'a pas tort de vouloir éviter la confusion que créerait une situation comme celle qu'anticipe le projet de loi C-20. Toutefois, il est inacceptable et, à mon humble avis de profane, inconstitutionnel d'exclure le Sénat des délibérations que le projet de loi réserve à la seule Chambre des communes. J'ai dit «inacceptable» car je crois que le débat qui suivrait un référendum provincial sur la sécession se déroulerait dans une atmosphère d'agitation, de tension et de rancœur. C'est exactement le genre de situation où la Chambre haute pourrait contribuer de façon appréciable à rehausser la qualité du débat, voire en influencer le résultat.

À titre d'exemple, je me permets de mentionner la qualité du débat sur le C-20 à la Chambre haute et à la Chambre basse. La différence s'explique en partie par la couverture médiatique qu'attire actuellement le débat. Bien entendu, c'est l'un des objectifs du débat parlementaire — d'éclairer et de mobiliser l'opinion publique en plus de la refléter.

Le plus souvent, le débat au Sénat reflète la riche expérience des participants, la partisanerie atténuée et l'attention soutenue. Ces qualités seront d'autant plus nécessaires dans le débat envisagé dans le projet de loi C-20. Or, ces qualités seront perdues si le Sénat est écarté des décisions mentionnées dans le projet de loi sur la clarté.

Le sénateur Beaudoin: Quand l'honorable Stéphane Dion a comparu devant nous, il a dit que le projet de loi n'est qu'un projet de loi. Je lui ai demandé s'il voulait que cela devienne une modification constitutionnelle et il m'a répondu que non. Manifestement, le Parlement du Canada peut légiférer. Cela ne pose aucun problème.

S'il s'agit d'une loi ordinaire, le Parlement doit respecter les règles constitutionnelles applicables aux lois ordinaires. Que cela nous plaise ou non, le Canada a un régime bicaméral profondément enraciné au cœur même de la Constitution du Canada. De nombreuses pages du débat sur la Confédération concernaient le Sénat. En 1867, nous avons voulu nous donner un pays qui aurait un régime bicaméral.

Vous dites que le projet de loi C-20 écarte sans contredire le bicaméralisme. Je suis parfaitement d'accord avec vous là-dessus. On nous a dit qu'une Chambre peut renoncer à exercer l'une de ses attributions ou accepter de ne pas être au même niveau que l'autre. C'est possible — je n'y vois aucune difficulté — mais il faut pour cela une modification constitutionnelle. Autrement dit, quand on a dit, en 1981 ou 1982, que le Sénat a un veto suspensif, on a dû en définitive consulter le Sénat. Il s'agissait d'une adresse du Sénat adoptée par Westminster à Londres. Il s'agissait réellement d'une modification constitutionnelle, et nous pouvons ici agir au moyen d'une modification constitutionnelle. Toutefois, si le projet de loi C-20 n'est pas censé être assimilé à une modification constitutionnelle, alors c'est une loi ordinaire. C'est une mesure législative ordinaire et nous devons alors respecter le

is a constitutional amendment or not. I do not think we can say that. It is either a constitutional amendment or it is not. If it is a constitutional amendment, then we must follow the 7-50 rule. If it is not, then clause 44 applies. However, clause 44 is for small amendments and not for an amendment of this nature.

What is your opinion on this? Is the debate on a simple statute, or is it on a possible constitutional amendment or a disguised constitutional amendment?

Mr. Smith: I believe that it would require a constitutional amendment to achieve what it intends to achieve. However, I do not think it is being treated as a constitutional amendment.

You raised the point about the suspensive veto when the amending formula was altered in 1982. I see that as being quite different. There have been a number of references to the Supreme Court advisory opinion of 1998 on secession. There are many phrases in the opinion, but one that I noted in rereading it is that the Constitution has an internal architecture. I believe that is true. The Constitution of Canada does have an internal architecture, and the constitutional amendment process introduced in 1982 is an example of that. The reason that the Senate has a suspensive veto there — at least, as I understand it — is that it is quite logical that there would be a suspensive veto in that context because the provinces are playing a very specific role — as you said 7-50. The provinces have a defined role. It would be redundant in the extreme to have the provinces play that role and the Senate also have an absolute veto. It makes sense, then, that you introduce a suspensive veto. However, that seems to be beside the point to this issue, because here the Senate is being asked to pass legislation that would remove the Senate — and at a particularly crucial point — from reaching a determination on a particular point which is to be reserved now for the House of Commons.

There is no conflict between the suspensive veto, which does exist; and the problem that this creates, which is to say to remove the Senate. This would be unprecedented, as I have suggested.

Senator Beaudoin: Yes, it is. There has been no case like this before. The question is: What is your opinion on Bill C-20? Is it an ordinary bill dealing with legislation of the Senate and House of Commons, which is very important, since it is still a proposed statute, or is a constitutional amendment? I think it is not a constitutional amendment — at least, it is not intended to be such.

Mr. Smith: It is not presented as such, as I understand. It is presented as an ordinary statute. Therefore, this presents the problem.

Senator Kroft: I must try to moderate my position. When a westerner says nice things about the Senate, is interested in the Liberal Party and appears before us as a witness, all I want to do is make you welcome. Nevertheless, we have business to do here tonight.

principe de l'égalité des deux Chambres. Certains diront que la mesure est valable, qu'il s'agisse ou non d'une modification constitutionnelle. Je ne crois pas que l'on puisse dire cela. C'est une modification constitutionnelle, ou ce ne l'est pas. Si c'est une modification constitutionnelle, alors nous devons respecter la règle des 7-50. Si ce n'en est pas une, alors l'article 44 s'applique. Or, l'article 44 ne vise que des modifications d'importance mineure, et non pas une modification comme celle-ci.

Quel est votre avis là-dessus? Le débat porte-t-il sur une loi ordinaire ou sur ce qui deviendra une modification constitutionnelle, voire une modification constitutionnelle déguisée?

M. Smith: Je crois qu'il faudrait une modification constitutionnelle pour atteindre l'objectif visé. Toutefois, je ne crois pas que cette mesure soit traitée comme une modification constitutionnelle.

Vous avez soulevé la question du veto suspensif quand le mode de révision a été modifié en 1982. Pour moi, il s'agit d'une tout autre chose. On a beaucoup cité la décision de la Cour suprême dans le renvoi de 1998 sur la sécession. Il y a dans cette décision de nombreuses expressions mais en relisant la décision, j'ai noté plus particulièrement celle qui dit que la Constitution a une architecture interne. Je crois que c'est vrai. La Constitution du Canada a effectivement une architecture interne, et le processus de modification de la Constitution adoptée en 1982 en est un exemple. Si le Sénat a un veto suspensif — du moins, c'est ainsi que je le comprends — alors il est tout à fait logique qu'il y ait un veto suspensif dans ce contexte car les provinces ont un rôle très précis à jouer — vous avez parlé des 7-50. Les provinces ont un rôle défini. Ce serait extrêmement redondant de dire que les provinces ont un rôle à jouer alors même que le Sénat a un veto absolu. Il m'apparaît sensé de dire alors qu'il s'agit d'un veto suspensif. Cependant, cela semble être hors propos car on demande ici au Sénat d'adopter une loi qui écarterait le Sénat — à un moment critique de notre histoire — en laissant la Chambre des communes décider seule.

Il n'y a pas de conflit avec le veto suspensif, qui existe effectivement, et le problème que cela crée, à savoir l'exclusion du Sénat. Comme je l'ai dit, c'est sans précédent.

Le sénateur Beaudoin: Oui. C'est du jamais vu. La question est celle-ci: que pensez-vous du projet de loi C-20? Est-ce un projet de loi ordinaire relevant du Sénat et de la Chambre des communes, ce qui est déjà important puisque c'est un projet de loi, ou est-ce une modification constitutionnelle? Je crois que ce n'est pas une modification constitutionnelle — du moins ce n'est pas censé l'être.

M. Smith: Si j'ai bien compris, le projet de loi n'est pas présenté comme tel. Il nous est présenté comme un projet de loi ordinaire. Et c'est à cela que tient la difficulté.

Le sénateur Kroft: Je vais tenter de modérer ma position. Quand un Canadien de l'Ouest dit des choses gentilles au sujet du Sénat, s'intéresse au Parti libéral et comparaît devant un comité sénatorial, on ne peut s'empêcher de l'accueillir chaleureusement. Cependant, nous avons du travail à faire ici ce soir.

I will come at this from the opposite side of what my colleague Senator Beaudoin. He comes to you with a legal proposition and I am coming to you with the other side of the coin, triggered by your statement that, if you could do away with one chamber, then why not both? The point is that for the narrow purposes of this bill, there is no reason why you could not do away with both. The government's act in seeking the counsel of the House of Commons is purely gratuitous. I think the legal opinion has been quite overwhelming, namely, that the government could act alone in opening negotiations on a constitutional bill.

You have asked us a question because there is a question mark at the end of your statement. I will answer it. In terms of this bill and in terms of the function of getting the answer to a question, there would be nothing stopping them from, to use your words, doing away with both chambers.

Taking it beyond that narrow ground, which is a purely functional demand on a group of people who happen to be the elected members of the House of Commons, do you not think that you are — since you care so much about the Senate — being alarmist in suggesting abandonment of bicameralism? Every time you have done that, you have added “for the purpose of this bill.” I am trying to find out on what basis you look to extend this into a broader range of alarm in the legislative process.

Mr. Smith: I do not think, congenitally, I am an alarmist person. I also think it is a fact that, in studying government, in my view governments are about amassing and using power. Therefore, if you make an exception in this instance to get rid of some opinion that you cannot control, then it would become very attractive to do it again.

In addition, in a parliamentary democracy of bicameral institutions, it is essential that the two Houses of Parliament perform the functions assigned to them.

Senator Kroft: When you say “getting rid of one,” in fact they are adding one that is not there now. The process of going to Parliament and asking for an agreement before starting a constitutional negotiation is adding a party. It is adding a representative function and not taking one away. That is the distinction I am trying to make.

Mr. Smith: Is the bottle half full or half empty? In a sense, you can say they are adding because the claim is they need to do this. If it is the case of addition, it is bad addition. You do not do that; you do not privilege or favour one chamber over the other.

I said nice things about the Senate, but I am sure there are critical things that one can say. Bicameralism is very important, particularly in a huge country like Canada. We have two official languages, aboriginal people and many minorities. The Senate incorporates that to a degree that many people do not seem to appreciate.

One example I would cite is that there are currently no members in the House of Commons from the province of Nova Scotia. There will always be senators from the province of Nova

Je vais adopter un angle d'attaque différent de celui de mon collègue le sénateur Beaudoin. Il a fait une analyse juridique tandis que je réagis pour ma part à la question que vous posez de savoir si l'on écarte l'une des Chambres, pourquoi pas l'autre? La réponse c'est qu'aux fins bien précises de ce projet de loi, il n'y a aucune raison d'écarter les deux Chambres. En demandant l'avis de la Chambre des communes, le gouvernement pose un geste purement symbolique. La grande majorité des avis juridiques disent que le gouvernement pourrait fort bien agir seul et ouvrir des négociations sur un projet de loi constitutionnel.

Vous nous avez posé une question puisqu'il y a un point d'interrogation à la fin de votre exposé. Je vais y répondre. Dans le contexte de ce projet de loi, la réponse à la question c'est que rien n'empêcherait le gouvernement, pour reprendre vos termes, d'écarter les deux Chambres.

Si l'on va au-delà de cette demande purement fonctionnelle faite à un groupe de personnes qui se trouvent à être les députés élus de la Chambre des communes, ne pensez-vous pas — puisque vous vous souciez tant du Sénat — que vous êtes alarmiste lorsque vous dites que c'est la fin du bicaméralisme? Chaque fois que vous l'avez dit, vous avez ajouté «aux fins de ce projet de loi». J'essaie de voir pourquoi vous tentez d'élargir la portée des effets de ce projet de loi d'une façon alarmiste.

M. Smith: Je ne crois pas être foncièrement un alarmiste. J'ajouterais que l'étude que j'ai faite des gouvernements me porte à croire que leur raison d'être c'est d'accumuler et d'utiliser le pouvoir. Voilà pourquoi j'estime que si l'on fait une exception dans ce cas-ci pour écartier une opinion qui échappe à notre contrôle, alors ce sera très tentant de remettre cela.

En outre, dans une démocratie parlementaire bicamérale, il est essentiel que les deux Chambres du Parlement exercent les fonctions qui leur sont attribuées.

Le sénateur Kroft: Quand vous parlez d'écarter l'une des deux Chambres, n'est-il pas plus juste de dire qu'ils en ajoutent une. Quand on demande au Parlement son approbation avant d'ouvrir une négociation constitutionnelle, on ajoute une partie. On ajoute une fonction de représentation au lieu d'en retrancher une. Voilà la distinction que je tente de faire.

M. Smith: La bouteille est-elle à moitié vide ou à moitié pleine? D'une certaine façon, vous pouvez dire qu'ils ajoutent une partie parce qu'ils prétendent que c'est nécessaire. S'il y a ajout ici, c'est un mauvais ajout. On ne peut pas faire cela; on ne peut pas privilégier une Chambre aux dépens de l'autre.

J'ai dit des choses gentilles au sujet du Sénat, mais je suis certain qu'on pourrait aussi facilement dire des choses négatives. Le bicaméralisme est très important, particulièrement dans un pays aussi vaste que le Canada. Nous avons deux langues officielles, des peuples autochtones et de nombreuses minorités. Le Sénat les représente beaucoup plus que les gens ne semblent le comprendre.

À titre d'exemple, je peux vous citer le fait qu'à l'heure actuelle il n'y a aucun député de la Nouvelle-Écosse à la Chambre des communes. Il y aura toujours des sénateurs de la Nouvelle-Écosse.

Scotia. After the 1980 election, there were no government members in the House of Commons from Saskatchewan, Alberta and British Columbia.

It seems to me that the role of the Senate becomes very important. It incorporates actual parties but, on the other hand, it incorporates other minority and diverse views. That is why bicameralism seems to me to be so important.

Senator Kroft: I do not think any of us will argue with you. It is music to our ears, in fact. My only point is to ask you to agree — which I think you did — that Bill C-20 involves favouring one over the other, rather than taking something away from one.

Mr. Smith: It favours one over the other.

Senator Christensen: I will ask the same questions I asked of Mr. Justice Estey. Bill C-20, if passed, will cause the Senate to lose or give up powers. One reason given is that, at a time when a referendum is being called, we are looking at a very short time period. There would not be a lot of leeway for both Houses to become involved in order to meet this demand.

If the Senate was in this bill and did have a role to play in the first part, which looks at the clarity of the question and the majority, how would you see the role of the Senate? If the Senate was in the bill and was participating, what would be its role?

Mr. Smith: As I suggested a moment ago, because the Senate has, within its numbers, persons who come from different groups and languages, religions and so forth, its role is to bring another segment of Canadian national opinion. The House of Commons is not defective, but it does not embrace that kind of opinion. The Senate brings that. Without the Senate's participation, the degree of discussion would be impoverished.

Senator Christensen: I am trying to get to the process. What would be the process of the Senate's participation?

Mr. Smith: I am no authority on process. I presume the process would be somewhat analogous to that in the House. The Senate would be looking at the factual data as to the clarity of the question and to the degree of support that has been demonstrated in a referendum for that question.

Senator Christensen: Would you see the question being put to the House and the Senate at the same time? Would both review it and come forward with a recommendation? The House could pass legislation that says, yes, this question is clear and, when it comes to the Senate, the Senate would review and approve that decision.

I am trying to visualize the process because there seems to be some discussion about the role of the Senate in that particular instance. Would they be part of a joint committee of the two Houses? What would be their role if they were in there?

Mr. Smith: I am not sure I can predict that. It would be up to the House leaders to make that kind of determination in the context.

Senator Christensen: What role do you envision? Perhaps that is an unfair question.

Après l'élection de 1980, le gouvernement n'avait aucun député de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Il me semble que le rôle du Sénat prend alors de l'importance. Il représente des partis, soit, mais représente aussi les minorités et d'autres groupes d'intérêts. Voilà pourquoi le bicaméralisme me semble si important.

Le sénateur Kroft: Je ne pense pas que l'un de nous conteste ce que vous dites. Nous sommes en fait heureux de vous l'entendre dire. J'essaie tout simplement de vous faire dire — et je crois que vous l'avez fait — que le projet de loi C-20 privilégie l'une des deux Chambres au lieu d'enlever quoi que ce soit à l'une d'elles.

M. Smith: Il en privilégie une aux dépens de l'autre.

Le sénateur Christensen: Je vais vous poser la même question que j'ai posée à M. le juge Estey. Si le projet de loi C-20 est adopté, le Sénat perdra des pouvoirs ou devra renoncer à certains pouvoirs. L'une des raisons qu'on nous a donnée c'est qu'au moment du déclenchement d'un référendum, le délai de réaction sera très court. Les deux Chambres pourraient difficilement se mobiliser.

Si, dans la première partie du projet de loi qui porte sur la clarté de la question et de la majorité, on prévoyait un rôle pour le Sénat, quel devrait être ce rôle à votre avis? Si le projet de loi prévoyait la participation du Sénat, quel serait son rôle?

M. Smith: Comme je l'ai dit il y a un instant, comme le Sénat compte dans ses rangs des personnes qui reflètent des groupes, des langues, des religions, et cetera, différents, son rôle c'est de refléter un autre segment de l'opinion publique canadienne. La Chambre des communes n'est pas lacunaire, mais elle n'est pas représentative de la même façon. C'est l'avantage du Sénat. Si le Sénat n'a pas de rôle à jouer, alors le débat s'en trouve appauvri.

Le sénateur Christensen: J'essaie de voir comment cela se passerait. Quelle forme prendrait la participation du Sénat?

M. Smith: Je ne suis pas expert en la matière. J'imagine que son rôle serait semblable à celui de la Chambre des communes. Le Sénat se pencherait sur des données concrètes quant à la clarté de la question et à la clarté des résultats du référendum.

Le sénateur Christensen: Voudriez-vous que la question soit posée à la Chambre des communes et au Sénat en même temps? Faudrait-il que les deux Chambres fassent l'analyse et formulent une recommandation? La Chambre pourrait adopter une loi qui dirait oui, la question est claire après quoi le Sénat ferait sa propre analyse et confirmerait la décision.

J'essaie d'imaginer comment les choses se passeraient puisqu'on semble s'interroger sur le rôle du Sénat dans tout cela. Y aurait-il un comité mixte des deux Chambres? Quel serait son rôle, le cas échéant?

M. Smith: Je ne crois pas pouvoir le prédire. Ce serait aux leaders des partis à la Chambre d'en décider.

Le sénateur Christensen: Quel rôle imaginez-vous? C'est peut-être une question injuste.

Mr. Smith: It is not unfair, but I am not prepared to answer that question. I had not quite thought of that. The answer could be one of several varieties. The two Houses could deal with it sequentially or contemporaneously or in a joint committee or separately.

You must consider the context and the nature of the problems. Personally, I cannot see a single route at this point.

Senator Kinsella: Professor Smith, it seems to me the preponderance of evidence that we have heard in the Senate hearings certainly leads me to the conclusion that the bill is in tatters. If it was supposed to be a seamless web here, you have just torn another big hole in it.

You drew our attention to the terminology of “elected representatives” in your presentation. On page 2 of the bill, preambular paragraph 7 states:

Whereas, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and what constitutes a clear majority...

I want you to focus on the term “elected representatives.” As you read the advisory opinion of the court, how did you interpret paragraph 153 when the court writes:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes “a clear majority on a clear question” in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

Paragraph 153 of the court’s opinion states “political actors.” Do you find something incongruent between being told in the bill that the decision is to be made by elected representatives and the court’s words? The former terminology would exclude not provincial legislators, not members of the House of Commons, but only members of the Senate of Canada.

Mr. Smith: Since I was invited to appear, I have re-read the Senate reference several times. Each time I read it, I find something new in it. I have been troubled by the phrase “elected representatives” because it seems to me, at first blush, that sounds like members of Parliament. Most of my students would say that means a member of Parliament, but, the more you read it, the more you ask where the Senate is in this reference.

Quite clearly, the Senate must be there somewhere. One might say that it falls under “political actors,” but I actually think it would come under “elected representatives,” as rather bizarre as that may sound.

Look at paragraph 35 of the 1998 reference to the Supreme Court. I noticed this because, as a citizen, I take the Supreme Court and its words very seriously. It begins:

Confederation was an initiative of elected representatives of the people then living in the colonies scattered across part of what is now Canada.

M. Smith: Elle n’est pas injuste, mais je ne suis pas en mesure de répondre à la question. Je n’y ai pas suffisamment réfléchi. Plusieurs réponses sont possibles. Les deux Chambres pourraient examiner la question tour à tour ou en même temps, au sein d’un comité mixte ou en créant deux comités distincts.

Il faut tenir compte du contexte et de la nature des problèmes. Pour ma part, je ne peux donner de réponse définitive, pour l’instant.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Smith, la majorité des témoignages que nous avons entendus dans le cadre de nos audiences m’amène inévitablement à la conclusion que le projet de loi est mité. Il était censé être à toute épreuve, et vous venez d’y déchirer un grand trou.

Vous avez attiré notre attention sur l’expression «représentants élus» lors de votre exposé. À la page 2 du projet de loi, on trouve à l’article 7 du préambule le texte suivant:

que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu’il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires dans [...]

Je voudrais vous demander de vous concentrer sur l’expression «représentants élus». Puisque vous avez lu l’opinion de la Cour, comment interpréter le paragraphe 153:

Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Au paragraphe 153, on parle donc des «acteurs politiques». Trouvez-vous qu’il y a une incohérence entre le texte du projet de loi qui dit que la décision doit être prise par les représentants élus et le texte de la Cour suprême? Dans le premier cas, on exclut non pas les législateurs provinciaux, ni les députés de la Chambre des communes, mais seulement les membres du Sénat du Canada.

M. Smith: Depuis qu’on m’a invité à comparaître, j’ai relu le renvoi du Sénat plusieurs fois. À chaque fois que je l’ai relu, j’y ai trouvé quelque chose de nouveau. J’ai été troublé par la formule «représentants élus» car j’ai l’impression à priori qu’il s’agit des députés. La plupart de mes étudiants diraient que cela signifie les députés, mais plus on lit le texte, plus on se demande où le Sénat a sa place dans ce renvoi.

Il est clair que le Sénat doit être présent quelque part. On pourrait dire qu’il est englobé dans l’expression «acteurs politiques», mais je pense en fait qu’il serait aussi englobé dans l’expression «représentants élus», si bizarre que cela puisse paraître.

Prenez le paragraphe 35 du renvoi de 1998 à la Cour suprême. Je l’ai remarqué car en tant que citoyen, je prends la Cour suprême et ses déclarations très au sérieux. Ce paragraphe commence en ces termes:

La Confédération résulte d’une initiative de représentants élus des habitants des diverses colonies établies sur une partie du territoire du Canada actuel.

It then goes on to talk a bit about the 1860s. At the top of the next page but still paragraph 35, it says:

A group of Reformers from Canada West, led by Brown joined with Étienne P. Taché and John A. Macdonald in a coalition government...

Étienne Taché was never elected. He was a member of the Legislative Council of the United Canada. Yet, they start off by talking about "elected representatives." I infer from that that "elected representatives of the people" is maybe not what students in Political Studies 110 are taught. It actually means persons who represent the people by election or other means such as appointment.

Senator Kinsella: The content of the advisory opinion clearly does not provide any basis for the exclusion of the Senate, but more so, your point seem to be that then, Minister Dion, failing to find a basis in the words of the court to exclude the Senate, comes up with this bizarre theory that the government is responsible to the House of Commons as justification to exclude.

Mr. Smith: I do not know about being bizarre, but I do not think that that explanation is satisfactory. It is refuted by many other pieces of legislation. I do not think it holds water.

Senator Kinsella: No, it does not.

Senator Sibbeston: Can the provisions in the clarity bill be seen as an executive act of government in that the government has the power and it makes decisions on a day-to-day basis? They have adopted certain procedures for a province wishing to secede to follow. Without question, if it were a matter of legislation, the Senate would have to be involved. The Senate's role is essentially legislative in nature. It is not to check or in any way touch on the decisions of government on an everyday basis. Government makes decisions every day and the Senate is not involved.

Could this not be seen as an executive act? Have they simply gone a little further than usual in outlining how they will deal with a very important matter such as secession and it should be simply looked at and dealt with as such?

Mr. Smith: That might be one interpretation. I would say it goes too far, that it is qualitatively different. The Senate and the House of Commons have a joint committee on statutory instruments and so forth. That is fine. It does excellent work, but statutory instruments and regulations are different from the division of Canada. On a matter such as that, given the nature of the composition of this body, it is not acceptable that the Senate should be excluded from participating in the determination of the questions that the legislation provides.

Senator Sibbeston: The federal government has faced two situations such as this and they did not have any legislation. They dealt with the matter as a government, as an executive. Fortunately, it was a majority decision that the government had to act more than it did, but if you are correct, then was the

On parle ensuite un peu des années 1860. Au haut de la page suivante, mais toujours au paragraphe 35, on peut lire:

Un groupe de réformistes du Canada Ouest, dirigé par Brown, se joint à Étienne P. Taché et John A. Macdonald dans un gouvernement de coalition [...]

Étienne Taché ne fut jamais élu. Il était membre du Conseil législatif du Canada-Uni. Pourtant, on parle au début de «représentants élus». J'en conclus que ces «représentants élus des habitants» ne sont peut-être pas ce que l'on apprend aux étudiants en cours élémentaire d'Études politiques. Il s'agit en fait de personnes amenées à représenter le peuple par le biais d'élection ou par d'autres biais tels qu'une nomination.

Le sénateur Kinsella: L'opinion consultative ne fournit manifestement aucune base d'exclusion du Sénat, mais vous allez plus loin et vous considérez donc que le ministre Dion, incapable de trouver dans la décision de la Cour suprême des motifs d'exclure le Sénat, a monté cette théorie bizarre selon laquelle le gouvernement serait responsable devant la Chambre des communes pour justifier l'exclusion du Sénat.

M. Smith: Je ne sais pas si c'est bizarre, mais je ne trouve pas que cette explication soit satisfaisante. Elle est réfutée par de nombreux autres textes législatifs. Je ne crois pas qu'elle tienne la route.

Le sénateur Kinsella: Absolument pas.

Le sénateur Sibbeston: Les dispositions du projet de loi sur la clarté peuvent-elles être considérées comme une action exécutive du gouvernement dans la mesure où le gouvernement a le pouvoir de prendre des décisions au jour le jour? Il a adopté certaines dispositions qu'une province désireuse de faire sécession doit suivre. Il est certain que s'il s'agissait d'une loi, le Sénat devrait avoir son mot à dire. Le Sénat a fondamentalement un rôle législatif. Son rôle ne consiste pas à se mêler des décisions que prend le gouvernement au jour le jour. Le gouvernement prend des décisions tous les jours et le Sénat ne s'en mêle pas.

Ne pourrait-on pas considérer qu'il s'agit d'une action de l'exécutif? Est-ce qu'ils ne sont simplement pas allés un peu plus loin que d'habitude en précisant comment ils agiront face à quelque chose d'aussi important qu'une sécession, et est-ce que ce n'est pas simplement comme ça qu'il faut considérer les choses?

M. Smith: C'est une interprétation possible. Je dirais que cela va trop loin, que c'est qualitativement différent. Le Sénat et la Chambre des communes ont un comité mixte sur les instruments statutaires, et cetera. C'est bien. Il fait du bon travail, mais les instruments statutaires et les règlements, ce n'est pas la même chose que la division du Canada. Sur une question de cet ordre, étant donné la nature de la composition du Sénat, il n'est pas acceptable que cette Chambre soit exclue de l'examen des questions prévues par la loi.

Le sénateur Sibbeston: Le gouvernement fédéral a été confronté à deux situations de ce genre et il n'y a pas répondu par un projet de loi. Il a simplement traité la question en tant que gouvernement, que pouvoir exécutif. Heureusement, le gouvernement avait une décision majoritaire pour aller plus loin,

government somehow wrong or unconstitutional in not having provided rules before this time?

Mr. Smith: I do not think that follows from what I am saying. I am saying that here you have a clarity bill which privileges the House of Commons and excludes the Senate and that, under a bicameral system, I do not think that is either appropriate or legal.

Senator Sibbeston: I agree with you that it is bicameral with respect to legislation, but not necessarily government action. The Senate is not involved in government day-to-day decisions. The terms of how the government is going to deal with this matter is put into this clarity bill. It does not have to and it did not do so in two other cases before this. Now that it has set out its rules and provides for the government to have the House of Commons involved and not the Senate, you are saying that is not right because of our bicameral system; but bicameralism only comes into play with respect to legislation. We are both involved in passing Bill C-20, but once it is done we may not have anything further to do with it.

Mr. Smith: What troubles me is what Bill C-20 is doing. It seems there are different interpretations, but the one interpretation is that it is delegating power to the House of Commons. I do not think that can be done.

[Translation]

Senator Poulin: I should like to come back to the answer that you gave Senator Kroft. Bill C-20 defines a management process within a very specific situation, namely in the case where a provincial government decides to put a referendum question to the public.

However, if I understood you correctly, within this management process, Bill C-20 favours the House of Commons but does not take anything away from the Senate. Is that correct?

[English]

Mr. Smith: As I understand it, it seems to me that you cannot give to one House of a bicameral legislature this kind of authority. You cannot bypass the Senate for that determination. I cannot think of a precedent where one House, in this case the House of Commons, has played that role.

The money-bill argument is a different matter. The constitutional convention on money bills is that the Lower House has a monopoly.

Senator Cools: Only on originating, nothing else.

Mr. Smith: I stand corrected.

This seems to me to be totally different. To say, "Yes, there is a suspensive veto and the Senate has only a partial role in the passing of constitutional amendments," is true. However, this is not a constitutional amendment. It is an ordinary statute. If it is an

mais si vous avez raison, est-ce que cela veut dire que le gouvernement a eu tort ou n'a pas respecté la Constitution dans la mesure où il n'avait pas prévu de règles jusque-là?

M. Smith: Je ne crois pas que cela soit forcément le cas. Ce que je dis, c'est que vous avez ici un projet de loi sur la clarté qui accorde un privilège à la Chambre des communes et en exclut le Sénat et qu'à mon avis, dans un système bicaméral, ce n'est ni correct ni légal.

Le sénateur Sibbeston: Je conviens qu'il s'agit d'un système bicaméral en matière de législation, mais pas nécessairement en matière d'action du gouvernement. Le Sénat ne se mêle pas des décisions au jour le jour du gouvernement. Le projet de loi sur la clarté expose la façon dont le gouvernement interviendra sur cette question. Il n'est pas obligé de le faire et il ne l'a pas fait dans les deux autres cas précédents. Maintenant qu'il a énoncé ses règles et vu que ce serait la Chambre des communes qui interviendrait et non le Sénat, vous dites que ce n'est pas correct à cause de notre système bicaméral; mais le bicaméralisme n'intervient qu'en ce qui concerne les lois. Les deux Chambres participent à l'adoption du projet de loi C-20, mais une fois que ce sera fait nous n'aurons plus à nous en occuper.

M. Smith: Ce qui me dérange, c'est ce que fait ce projet de loi C-20. J'ai l'impression qu'il y a plusieurs interprétations, mais l'une des interprétations est que ce projet de loi délègue le pouvoir à la Chambre des communes. Je ne crois pas que ce soit possible.

[Français]

Le sénateur Poulin: Je voudrais revenir à la réponse que vous avez donnée au sénateur Kroft. Le projet de loi C-20 définit un processus de gestion dans une situation très particulière, c'est-à-dire dans le cas où le gouvernement provincial d'une province décide de mettre sur la place publique une question référendaire.

Si j'ai bien compris, dans ce processus de gestion, le projet de loi C-20 privilégie la Chambre des communes mais n'enlève pas de pouvoirs au Sénat. Est-ce exact?

[Traduction]

M. Smith: À ma connaissance, on ne peut pas donner ce genre de pouvoir à une seule Chambre dans le cadre d'une assemblée bicamérale. On ne peut pas contourner le Sénat pour cette décision. Je n'ai pas connaissance d'un seul précédent où une seule des deux Chambres, en l'occurrence la Chambre des communes, ait eu ce rôle.

L'argument du projet de loi de finances est différent. Selon la convention constitutionnelle, c'est la Chambre basse qui a le monopole pour les projets de loi de finances.

Le sénateur Cools: Uniquement pour leur présentation, c'est tout.

M. Smith: Vous avez raison.

Je crois que c'est totalement différent. Dire qu'effectivement il y a un veto suspensif et que le Sénat n'a qu'un rôle partiel dans l'adoption des modifications constitutionnelles est exact. Toutefois, il ne s'agit pas d'une modification constitutionnelle.

ordinary statute, then it requires a bicameral Parliament at work. That is my view.

I also would see it more than as a management decision. In particular, we do not make that distinction in law very much in this country, but this is an extraordinary situation that this legislation anticipates.

Senator Poulin: We all hope that it will never happen.

Mr. Smith: Exactly.

Senator Poulin: Since it is a unique situation, is there anything in Bill C-20 that prevents the Senate from, itself, taking a step back and developing, perhaps, a process or an approach to give advice to the House of Commons, if ever that situation should happen?

Senator Cools: Put down a motion to remove the minister.

Mr. Smith: The legislation does speak of consultation with various groups, and the Senate is one, as is the aboriginal peoples.

If this were to become law, how the Senate would formulate or determine its opinion to communicate in this context, I would presume would be for the Senate to determine. There is no prohibition on discussion at all.

However, what is a very different matter is the fact that the bill says that the House will determine and, more than that, government will act in accordance with what the House has determined. There is a big gulf between that, on one hand, and senators discussing this matter and communicating their discussion to the House.

The Chairman: Professor Smith, I was delighted to see your ringing affirmation that you are not a constitutional lawyer because neither am I. However, you are a political scientist, so I will ask you a political question.

Imagine we have had a referendum — like my colleagues, I hope we never get there again, but let us assume that is the case — and this time everybody in the National Assembly has agreed that the question is clear and the result is clear. The House of Commons has determined, maybe even all parties in the House of Commons have determined, that the question was clear and the result was clear in favour of secession, probably of Quebec — although 100 years from now, who knows. Let us speak of Quebec. What would be the political result if the Senate were in a position to veto the beginning of negotiations on secession?

Mr. Smith: To the degree that I understand politics from studying it, and I am deferential in this company, nothing is ever so clear. It is never a black and white situation. There are always anomalies. There is always the question of: Has X agreed, or have they agreed, or the proportion of agreement? In a way, I find it difficult to conceive of it being quite so black and white.

C'est une simple loi. Si c'est une loi ordinaire, il faut qu'elle soit traitée dans le cadre d'un Parlement bicaméral. C'est mon opinion.

Je crois aussi que c'est plus qu'une simple décision de gestion. En particulier, nous ne faisons pas tellement cette distinction en droit au Canada, mais il s'agit d'une situation extraordinaire dont ce projet de loi anticipe l'éventualité.

Le sénateur Poulin: Nous espérons tous que cela n'arrivera jamais.

M. Smith: Exactement.

Le sénateur Poulin: Puisqu'il s'agit d'une situation unique, y a-t-il quelque chose dans le projet de loi C-20 qui empêche le Sénat de prendre du recul et d'élaborer par exemple une procédure ou une démarche pour conseiller la Chambre des communes dans une telle éventualité?

Le sénateur Cools: Proposez une motion de destitution du ministre.

M. Smith: Le projet de loi parle de consultation avec divers groupes dont le Sénat, et aussi les peuples autochtones.

Si ce projet de loi était adopté, j'imagine que ce serait au Sénat de déterminer la façon dont il formulerait les opinions qu'il voudrait communiquer dans ce contexte. La discussion n'est absolument pas interdite.

Toutefois, c'est ce qui est très différent, c'est le fait que le projet de loi précise que c'est la Chambre qui se prononcera et, plus encore, que le gouvernement agira conformément à ce qu'aura déterminé la Chambre. Il y a une énorme différence entre cette procédure d'un côté et le fait que de l'autre les sénateurs discutent de la question et communiquent leurs conclusions à la Chambre.

La présidente: Monsieur Smith, j'ai été enchantée de vous voir affirmer que vous n'étiez pas un avocat de droit constitutionnel car moi non plus. Toutefois, vous êtes un expert en sciences politiques, et je vais donc vous poser une question politique.

Supposons que nous ayons un référendum — comme mes collègues, j'espère que cela n'arrivera jamais, mais supposons que ce soit le cas — et que cette fois tous les membres de l'Assemblée nationale s'entendent pour dire que la question est claire et le résultat clair. La Chambre des communes, et peut-être même tous les partis à la Chambre des communes, a déterminé que la question était claire et que le résultat était clairement en faveur de la sécession, probablement du Québec — mais dans 100 ans d'ici, qui sait? Parlons du Québec. Quel serait le résultat politique si le Sénat pouvait imposer son veto à des négociations sur la sécession?

M. Smith: D'après ce que mes études de la politique m'ont appris, et je m'adresse à vous avec beaucoup de déférence, rien n'est jamais très clair. Les situations ne sont jamais complètement tranchées. Il y a toujours des anomalies. On peut toujours se demander si X est d'accord, ou si les autres sont d'accord, ou dans quelle mesure il y a un accord. J'ai du mal à voir les choses complètement tranchées.

The Chairman: If you look at secessions around the world that have been successful, where there have been votes, those that have been successful have had clear questions and generally high votes. A figure of 65 per cent would be low.

Suppose Quebecers voted on a clear question, 65 per cent said "yes," and the Senate, in its infinite wisdom, said, "No, only 75 per cent is good enough for us." What you are suggesting, as I understand it, is to give the Senate the power to do that. I am troubled by that prospect.

Mr. Smith: I cannot imagine the Senate would ever do that any more than the House of Commons would do that. We operate a political system in which reason is paramount, if not always determinative, but it is paramount and politics rests on that.

You mentioned examples. There are few examples of peaceful secession, to my knowledge. The one that is usually raised is the Czech Republic and Slovakia.

Each of these situations was quite distinct, as is Canada's, but Canada is an old constitutional system compared with Czechoslovakia. Czechoslovakia was cobbled together after the First World War. This country has one of the oldest uninterrupted constitutional systems. In any case, all countries are distinct, so I do not think there is an example. For that reason it would be difficult to deal with this.

Nonetheless, I cannot hypothesize that the Senate would do what you are suggesting. However, even if one could conceive that, I do not think that constitutionally warrants removal of the Senate from participation. I think that is required.

Senator Cools: Professor Smith, I have been reading some of your works. I have a couple of questions because I think that some of these issues are very obfuscated, particularly the role of the Senate in Canada as the Senate was designed.

I am sure, from your studies, you know that, at the time the Senate was configured, it was intended to be an equal and coordinate body with the House of Commons. Its constitution came along at a point in time when responsible government was asking for co-equal bicameralism or co-equal Houses.

There are a couple of principles of responsible government that pertain, for example, ministers are expected to adhere to unity of policy. That is one principle. There is another one that there is supposed to be unanimity of cabinet, in other words, the cabinet speaks with one voice. There is another principle of responsible government which is that ministers are expected to seek the concurrence of the two Houses in matters of public policy. Another is that ministers are expected to pay allegiance to the Crown and to the country, and that the first duty of the cabinet and the government is to maintain the integrity of the nation as a whole. In other words, to maintain the wholeness of the country.

La présidente: Si vous regardez les sécessions qui ont été menées à bien à travers le monde, lorsqu'il y a eu un vote, les cas où la sécession a réussi sont ceux où la question était claire et où la population s'est prononcée massivement. Un chiffre de 65 p. 100 serait faible.

Supposons qu'on pose une question claire aux Québécois et que 65 p. 100 répondent «oui», et que le Sénat, dans son infinie sagesse, décide que non, qu'il faut au moins 75 p. 100. Si je vous comprends bien, vous voudriez qu'on donne au Sénat ce pouvoir. Cette perspective me dérange.

M. Smith: Je ne vois pas plus le Sénat que la Chambre des communes faire une chose pareille. Nous avons un régime politique dans lequel la raison est fondamentale, même si elle ne détermine pas toujours tout, mais disons que la politique s'appuie fondamentalement sur la raison.

Vous avez mentionné des exemples. Il existe peu d'exemples de sécession pacifique à ma connaissance. Celle dont on parle généralement c'est celle de la République tchèque et de la Slovaquie.

Chacune de ces situations a été particulière, de même que celle du Canada est particulière, et le Canada a un vieux régime constitutionnel comparativement à la Tchécoslovaquie. La Tchécoslovaquie a été le résultat d'un assemblage réalisé après la Première Guerre mondiale. Notre pays a l'un des plus vieux régimes constitutionnels à avoir fonctionné sans interruption. Quoi qu'il en soit, chaque pays est distinct, et je ne pense donc pas qu'il existe un exemple particulier. Ce serait donc difficile pour cette raison.

Néanmoins, je ne peux imaginer que le Sénat puisse faire ce que vous suggérez. Mais même si on pouvait l'imaginer, je ne crois pas que cela puisse justifier constitutionnellement une exclusion du Sénat. Je pense que sa participation est nécessaire.

Le sénateur Cools: Monsieur Smith, j'ai lu certains de vos ouvrages. J'ai quelques questions à vous poser car je crois que certaines de ces questions sont très confuses, en particulier le rôle du Sénat tel qu'il a été conçu au Canada.

Je suis sûr que vos études vous ont appris qu'à l'époque où le Sénat a été constitué, l'intention était d'en faire une Chambre égale et coordonnée à la Chambre des communes. Il a été créé à une époque où un gouvernement responsable souhaitait un bicaméralisme avec des Chambres égales.

Il existe quelques principes de gouvernement responsable qui demeurent, par exemple le fait que les ministres sont censés adhérer à l'unité de la politique. C'est un principe. Il y en a un autre qui veut qu'il y ait unanimité au Conseil des ministres, autrement dit que le Cabinet se prononce de façon unanime. Un autre principe de gouvernement responsable veut que les ministres soient censés rechercher l'aval des deux Chambres sur les questions de politique publique. Les ministres sont en outre censés prêter allégeance à la Couronne et au pays, et le premier devoir du Conseil des ministres et du gouvernement est de maintenir l'intégrité de l'ensemble de la nation. Autrement dit, de maintenir l'unité du pays.

The government has told us repeatedly that they have the right to negotiate secession based on the Royal Prerogative. Senator Joyal, other senators and myself have contended that there is no prerogative that permits or authorizes the government to negotiate secession.

Mr. Justice Estey, a few moments ago, in discussing the question of divisibility and indivisibility of the country, essentially said that the country is not divisible now, but it could be in the future. He essentially said that it would take a constitutional amendment to do it.

It seems to me that the Supreme Court of Canada advisory opinion came to a similar conclusion for some rather strange reasons, but that is not my point. My point right now is that Bill C-20 is before us. Bill C-20 would give the government the power to negotiate a secession. I maintain that there is no constitutional authority for that. There is no express provision anywhere in the texts of any of the constitutional acts of this country which authorizes the government to bring Bill C-20, or any other bill which allows the government to negotiate a secession. Secession is not a part of the Constitution of Canada. That is not to say it may not be in the future, but at this point in time it is not.

If we may return to Mr. Justice Estey's testimony of a few minutes ago, one must look to the texts of the constitution acts when one looks for such authority. Do you have any comment on the fact that Bill C-20 — in addition to all of the things that it does which are not unique, they are irregular — attempts to give a government a lawful authority to negotiate secession, a bill which also says that an amendment would not be necessary and, according to the preponderance of opinion that we are hearing here, for our government to have authority to negotiate a secession, it would require a constitutional amendment first? The Constitution would first have to permit secession before a government could introduce a bill asking members of the Senate or the House of Commons to approve such an enactment. Do you have any opinions?

Mr. Smith: It seems to me you always have to start back at the first principle. First, to my knowledge, no country has any provision for its dissolution or secession. Under the present Canadian Constitution, no provision was made for severance or dissolution of a portion of the territory of Canada.

This is the first time such an authoritative body has looked at this question. As a result of the questions submitted to it by the government, the Supreme Court also concluded that there is no right for a province under Canadian law or under international law to secede. There are other conditions, but not Canadian conditions.

The court also said that, if there is a referendum on a clear question in an affected area, then there is an obligation to sit at the table and to discuss terms of secession or to negotiate them. Even there, it did not say there was a right to secede.

Le gouvernement n'a cessé de nous dire qu'il avait le droit de négocier la sécession en s'appuyant sur la prérogative royale. Le sénateur Joyal, d'autres sénateurs et moi-même avons affirmé qu'il n'existait aucune prérogative autorisant le gouvernement à négocier une sécession.

Il y a quelques instants, le juge Estey, quand il parlait de la divisibilité et de l'indivisibilité du pays, nous a dit en substance que le pays n'était pas divisible actuellement mais qu'il pourrait l'être à l'avenir. En substance, il nous a dit qu'il faudrait pour cela une modification constitutionnelle.

J'ai l'impression que l'opinion consultative de la Cour suprême du Canada formule une conclusion analogue pour des raisons plutôt étranges, mais peu importe. Ce qui me préoccupe maintenant, c'est le projet de loi C-20 que nous avons devant nous. Ce projet de loi donnerait au gouvernement le pouvoir de négocier une sécession. J'affirme qu'il n'existe aucune justification constitutionnelle à cela. Nulle part dans les lois constitutionnelles de notre pays il n'est expressément dit que le gouvernement peut présenter un projet de loi C-20 ou n'importe quel autre projet de loi autorisant le gouvernement à négocier une sécession. La sécession ne fait pas partie de la Constitution du Canada. Je ne dis pas que ce ne sera pas le cas à l'avenir, mais actuellement elle n'en fait pas partie.

Si nous pouvons revenir à ce que nous disait le juge Estey il y a quelques minutes, il faut se tourner vers les textes des lois constitutionnelles lorsqu'on recherche une telle justification. Avez-vous quelque chose à dire sur le fait que le projet de loi C-20 — en plus de toutes les choses qu'il fait et qui sont non seulement exceptionnelles, mais incorrectes — vise à donner à un gouvernement le pouvoir légal de négocier une sécession, ajoute qu'une modification ne serait pas nécessaire alors que, d'après la majorité des opinions que nous entendons ici, pour que le gouvernement puisse négocier une sécession, il faudrait tout d'abord modifier la Constitution? Il faudrait d'abord que la Constitution prévoie la sécession pour qu'un gouvernement puisse présenter un projet de loi invitant les membres du Sénat ou de la Chambre des communes à approuver une telle chose. Avez-vous un avis à ce sujet?

M. Smith: Je crois qu'il faut toujours partir du principe fondamental. Tout d'abord, à ma connaissance, aucun pays n'a de disposition prévoyant sa dissolution ou sa sécession. Le texte actuel de la Constitution du Canada ne prévoit pas la séparation ou la disparition d'une partie du territoire du Canada.

C'est la première fois que les hautes instances du pays ont étudié la question. En réponse aux questions qui lui avaient été soumises par le gouvernement, la Cour suprême a aussi conclu que ni le droit canadien, ni le droit international n'autorisait une province du Canada à faire sécession. Il existe d'autres conditions, mais pas les conditions canadiennes.

La Cour a aussi déclaré que s'il y avait un référendum sur une question claire dans une région donnée, il existait un devoir de discuter des modalités de la sécession ou de les négocier. Même dans ce cas, la Cour n'a pas dit qu'il y avait un droit à la sécession.

It seems to me that there is no authoritative statement to support a government embarking on actual negotiations for the severance of a territory. It seems to me it would need some kind of mandate, either by a referendum or a general election. It seems to me that that would be constitutionally desirable and politically wise.

To answer your more immediate question, nowhere can you find in authoritative documents any procedure providing for the severance of the territory of Canada.

Senator Cools: That was my point. Suppose we were called upon here to do an exercise of enumerating the first 100 principles of responsible government, or the first 100 principles that flow from being a minister of the Crown or a cabinet of government. One would quickly see that the first duty is allegiance, and it is allegiance to the subject. The first expectation that the citizen has is that they can conduct their affairs in their homes uninterrupted, without having to worry as to whether or not their village or hamlet or town will be a part of this country or another country today or tomorrow or next week. You know the old European maxim: Countries come and go, but cities remain. Responsible government in Canada was evolved to answer the problems of two different races with different practices and habits living side by side.

The Chairman: Do you wish to comment, Professor Smith?

Mr. Smith: No.

Senator Taylor: Professor Smith, as an old-time Albertan, I have read a great deal of your material. It is nice to see you in the flesh. I used to look for your political writings for inspiration.

Mr. Smith: I will not ask the obvious question.

Senator Taylor: As a Liberal from Alberta, I suppose I did learn to survive as opposition leader for 14 years.

The criticism of this bill seems to boil down to the divisibility argument that Senator Cools just made. Senator Joyal will probably mention later another aspect that you talk about in your paper. Senators Kroft and Sibbeston are articulate and clear that, the cabinet and the Prime Minister, as a management decision, had the right to go ahead and introduce Bill C-20 which confers an exclusive duty on the House of Commons. It would be a little more difficult to bring in the Senate. As well, the minister argues that the elected House has to run on election or is responsible for elections. The management question ignores the problem.

I piloted through a bill on the environment and another one on parks in the last few years. The government could have easily said the environment is a management decision and it would have to run the election, et cetera, so we do not need the Senate for the environment bill. It could have said the same thing about the parks bill. They could have said, "It is a management decision, not a tax bill, so we do not need the Senate because it is a management question and the Senate is an itch where you cannot scratch."

Je crois qu'il n'existe aucun texte faisant autorité sur lequel un gouvernement puisse s'appuyer pour entamer des négociations en vue de la séparation d'un territoire. J'ai l'impression qu'il faudrait que le gouvernement obtienne un mandat quelconque, soit par référendum, soit par élection générale. Il me semble que ce serait souhaitable constitutionnellement et sage politiquement.

Pour répondre à votre question immédiate, il n'existe pas de documents faisant autorité qui prévoient une procédure de scission du territoire du Canada.

Le sénateur Cools: C'est ce que je voulais dire. Supposons qu'on nous demande d'énumérer les 100 premiers principes du gouvernement responsable ou les 100 premiers principes liés à l'exercice des fonctions de ministre de la Couronne ou de Cabinet des ministres. On se rendrait rapidement compte que le premier devoir, c'est celui d'allégeance, et d'allégeance au sujet. La première chose à laquelle le citoyen s'attend, c'est de pouvoir mener ses affaires chez lui sans avoir à se demander si son village ou son hameau ou sa ville va cesser de faire partie du pays ou être absorbé par un autre pays demain ou la semaine prochaine. Vous connaissez la vieille maxime européenne: les pays vont et viennent, mais les villes demeurent. Le Canada s'est doté d'un gouvernement responsable pour répondre aux problèmes que posait la coexistence de deux races différentes avec des coutumes et des habitudes différentes.

La présidente: Vous avez un commentaire, professeur Smith?

M. Smith: Non.

Le sénateur Taylor: Monsieur Smith, en tant qu'ancien de l'Alberta, j'ai lu une bonne partie de vos ouvrages. Je suis très heureux de vous voir en chair et en os. J'ai cherché l'inspiration dans vos ouvrages politiques.

M. Smith: Je ne vais pas vous poser la question évidente.

Le sénateur Taylor: En tant que libéral venant de l'Alberta, j'ai appris à survivre en tant que leader de l'opposition pendant 14 ans.

La critique formulée à l'égard de ce projet de loi semble se ramener à l'argument de la divisibilité que vient de présenter le sénateur Cools. Le sénateur Joyal mentionnera probablement un autre aspect de votre document plus tard. Les sénateurs Kroft et Sibbeston disent clairement que le Cabinet et le premier ministre avaient le droit, dans une optique de gestion, de présenter le projet de loi C-20 qui confère un devoir exclusif à la Chambre des communes. Il serait un petit peu plus difficile de faire participer le Sénat. De même, le ministre soutient que la Chambre élue est responsable des élections. La question de la gestion élude le problème.

Au cours des dernières années, j'ai piloté un projet de loi sur l'environnement et un autre sur les parcs. Le gouvernement aurait facilement pu dire que l'environnement était une question de gestion et qu'il devait s'occuper des élections, et cetera, et qu'on n'avait donc pas besoin du Sénat pour ce projet de loi sur l'environnement. Il aurait pu en dire autant au sujet du projet de loi sur les parcs. Le gouvernement aurait pu dire: «C'est une question de gestion, pas un projet de loi fiscal, donc nous n'avons

Perhaps you heard my earlier question to Mr. Estey. As a writer, do you see this as a deliberate manoeuvre by a House represented by the population, where the central core now has nearly 60 per cent of the seats? After the next census, Alberta and B.C. will probably go up to around 64 per cent. It is not out of the question to have two-thirds of the seats in Canada in those two provinces, whereas they could never get past 47 per cent in the Senate. If anything, they might slide back. Do you think there is any sort of long-term plan and that we senators would be covering our eyes if we continued to buy the idea that it is a management decision? In other words, in the idea of traditional government, are we cutting our own throats in the long run?

Mr. Smith: I do not think it is a management decision, as I have said. It is probably the most important decision the Parliament of Canada will ever be called upon to make. Therefore, it is hard to cite any kind of precedent or guide.

I am not quite sure I fully understand the thrust of your question. Is it that, because two-thirds of the members of the Lower House come from two provinces, there is some kind of calculation?

Senator Taylor: There is actually an inborn friction between the Senate and the House of Commons which will become worse as time goes on because the representation-by-population House will become more concentrated and there will be more seats because they start with a higher percentage base. It is the old idea of turning the other cheek. You might not only end up getting the other cheek punched but also a few other parts of your body. If we say it is a management decision and they need it to be so to run elections and we let it go, are we asking for trouble? Are we setting a precedent?

Mr. Smith: I believe to do as you are suggesting would set a precedent, as any action sets precedent. My opinion is that it is the wrong precedent, because bicameralism is essential. As it was deemed essential, we would not have Confederation without it. On this issue more than any other, it seems to me that it is necessary that it continue to function.

I might say parenthetically, although I have made these criticisms, that like many Canadians, I am concerned about clarity. Like many Canadians, I was alarmed and fearful at the time of the last referendum. I am not opposed to the government acting. I think it is incumbent upon the government to act. However, I think that, in this particular dimension, what they are doing is wrong.

Senator Taylor: It is not a management decision; it is a very basic decision.

Mr. Smith: I cannot think of anything more basic than the future of the country. It requires, it seems to me, the broadest and most informed opinion. Therefore, in a sense, to amputate one of the Houses is not in the interests of the public for the future.

pas besoin du Sénat puisque c'est une question de gestion et que le Sénat nous embête».

Vous avez peut-être entendu ma question à M. Estey tout à l'heure. En tant qu'écrivain, pensez-vous qu'il s'agisse d'une manoeuvre délibérée d'une Chambre représentant la population, où le noyau central détient près de 60 p. 100 des sièges? Après le prochain recensement, l'Alberta et la Colombie-Britannique passeront probablement aux alentours de 64 p. 100. Il n'est pas exclu d'avoir deux tiers des sièges du Canada dans ces deux provinces, alors qu'elles ne pourraient jamais en avoir plus que 47 p. 100 au Sénat. À tout prendre, elles pourraient même reculer. Pensez-vous qu'il y ait un plan à long terme quelconque et que nous nous faisons des illusions si nous continuons à croire que c'est une décision de gestion? Autrement dit, dans l'idée du gouvernement traditionnel, est-ce que nous ne sommes pas en train de nous trancher la gorge à long terme?

M. Smith: Encore une fois, je ne pense pas que ce soit une décision de gestion. C'est probablement la plus importante décision que le Parlement du Canada sera jamais amené à prendre. Par conséquent, il est difficile de citer un précédent quelconque.

Je ne suis pas sûr de pleinement comprendre votre question. Vous voulez dire qu'il y a un calcul quelconque dans le fait que les deux tiers des membres de la Chambre basse viennent de deux provinces?

Le sénateur Taylor: Il y a une friction fondamentale entre le Sénat et la Chambre des communes qui va empirer avec le temps parce qu'il va y avoir encore plus de concentration à la Chambre du fait de la représentation selon la population et qu'il y aura plus de sièges puisqu'ils partent d'une base de pourcentage plus élevée. C'est la vieille idée de tendre l'autre joue. On risque non seulement de prendre un coup dans l'autre joue, mais aussi dans d'autres parties du corps. Si nous disons que c'est une décision de gestion et qu'ils en ont besoin pour organiser des élections, et que nous acceptons cela, est-ce que nous ne courons pas à la catastrophe? Ne sommes-nous pas en train d'établir un précédent?

M. Smith: Je crois que faire ce que vous dites, ce serait établir un précédent, comme toute action établit un précédent. À mon avis, ce n'est pas le bon précédent parce que le bicaméralisme est essentiel. Sans lui, nous n'aurions pas la Confédération. Sur cette question plus que sur toute autre, je crois qu'il est essentiel qu'il continue de fonctionner.

Je dirais entre parenthèses, malgré ces critiques que j'ai faites, que comme beaucoup de Canadiens je suis préoccupé par la clarté. Comme beaucoup de Canadiens, j'ai été très inquiet à l'époque du dernier référendum. Je n'ai pas d'objection à ce que le gouvernement agisse. Je crois qu'il doit le faire. Toutefois, je crois que dans ce cas particulier, il se trompe.

Le sénateur Taylor: Ce n'est pas une décision de gestion; c'est une décision tout à fait fondamentale.

M. Smith: Je ne peux pas imaginer quelque chose de plus fondamental que l'avenir du pays. J'ai l'impression qu'une telle décision doit s'appuyer sur les consultations les plus vastes et les plus informées. Par conséquent, il n'est pas dans l'intérêt de la population pour l'avenir d'amputer l'une des deux Chambres.

The Chairman: Senators, we are now into overtime, so I will ask everyone to tighten up their questions substantially, please. I am sure, Senator Prud'homme, you heard that.

Senator Prud'homme: No editorializing, please.

[Translation]

I have listened to and read all the evidence given at the House of Commons and before the Senate. I think that we are not showing proper respect to the people, especially when we say that they do not understand what they voted upon during the referendum. Despite all of the polls, I am not of that opinion.

Why did the vote reach 50 per cent the night of the last referendum? Everywhere people were very relieved at the victory. But what exactly did we win?

On the final page of your text, you mention that the House of Commons and the Senate act differently. We are all very familiar with the political system and, personally, since I have been a member of both Houses, I agree with you.

In the case where the House of Commons is examining a vote, in a context where a minority government is always possible, and there is a tie vote, it is the Speaker of the House of Commons who must break the tie. That would be clearly something out of the ordinary! To achieve clarity, one or two votes would be required to create majority.

In your opinion, do people know what they are voting on during a referendum? As an example, in Montreal's West Island people voted No to the tune of 99 per cent. Are you telling me that these people did not know what they were voting on?

In my opinion, the Senate has a role to play: it's to temper, to listen and to avoid panic. I am one of the longest-sitting parliamentarians. I have been through many a trial, and among them, the War Measures Act. I know that when history will be written, the same thing will happen. I believe that the Senate is the Chamber where things can be tempered.

[English]

I will not read it, but say that you have put my views very clearly in the two last paragraphs of your text, Professor Smith and I shall use it during the debates in the Senate. It appears that some do not approve of the Senate. I believe that is because the Canadian people have never been involved in the discussion of what the Senate is all about in a federal country. To me, that is important. However, whenever some party is frustrated about proposed legislation, they suddenly want to turn to the Senate and they beg us to take their cause. They still believe it is not bad to have a second chamber. Could you find a couple more arguments for the debate? I feel the debate is about to come to an end very soon, although not here. I see a deadlock looming. We are not stupid, even though we are not part of the decision-making process. I see that the decision has been taken to terminate this debate. At least I was happy as a non-member to participate. Could you elaborate on the two last paragraphs of your text, which I anticipate I will use extensively in the debate on third reading of this bill?

La présidente: Sénateurs, nous avons dépassé notre horaire, et je vais donc demander à chacun d'entre vous de s'en tenir à l'essentiel. Je suis sûre que vous m'avez entendu, sénateur Prud'homme.

Le sénateur Prud'homme: Pas de révision, s'il vous plaît.

[Français]

J'ai écouté et lu tous les témoignages de la Chambre des communes et du Sénat. Je constate qu'on est plutôt méprisant envers le peuple, surtout quand on dit qu'il n'a pas compris lorsqu'il a voté au référendum. Malgré tous les sondages, je suis d'opinion contraire.

Pourquoi le vote a-t-il atteint 50 p. 100 le soir du dernier référendum? Partout on entendait le grand soulagement de la victoire. Mais qu'a-t-on gagné au juste?

À la dernière page de votre texte, vous mentionnez que la Chambre des communes et celle du Sénat agissent différemment. Nous connaissons tous très bien le système politique et, personnellement, ayant siégé aux deux Chambres, je suis d'accord avec vous.

Dans le cas où Chambre des communes examine un vote, dans un contexte où un gouvernement minoritaire est toujours possible, et qu'elle vote à presque 50-50, c'est le président de la Chambre des communes qui doit trancher. Cela serait clair pas ordinaire! Pour juger de la clarté, un ou deux votes de majorité seraient nécessaires.

D'après vous, les gens savent-ils ce sur quoi ils votent lors d'un référendum? À titre d'exemple, dans l'Ouest de Montréal les gens votaient Non à 99 p. 100. Ces gens ne savaient-ils pas ce sur quoi il votaient?

À mon avis, le Sénat a un rôle à jouer: c'est celui de tempérer, d'écouter, de ne pas s'affoler. Je suis l'un des plus anciens parlementaires. J'ai passé à travers toutes les épreuves dont celle, entre autres, de la Loi sur les mesures de guerre. Je sais que lorsqu'on écrit l'histoire, la même chose se manifesterait. Je crois que le Sénat est la Chambre où l'on peut tempérer les choses.

[Traduction]

Je ne vais pas le lire, mais je dirais que vous avez exprimé très clairement mon point de vue dans les deux derniers paragraphes de votre texte, monsieur Smith, et que je m'en servirai durant les débats au Sénat. Apparemment, certaines personnes n'apprécient pas le rôle du Sénat. Je crois que c'est parce que les Canadiens n'ont jamais participé à la discussion sur le rôle qu'exerce le Sénat dans un pays fédéral. Pour moi, c'est important. Toutefois, quand quelqu'un a des problèmes avec un projet de loi quelconque, on se tourne soudain vers le Sénat pour lui demander d'appuyer la cause de ces personnes. Dans ce cas-là, les gens pensent que ce n'est pas une si mauvaise chose d'avoir une deuxième Chambre. Pourriez-vous trouver un ou deux arguments supplémentaires pour le débat? J'ai l'impression que ce débat va se terminer très bientôt, encore que pas ici. Je crois que nous courons à l'impasse. Nous ne sommes pas stupides, même si nous ne participons pas à la prise de décisions. Je vois bien qu'on a décidé de mettre fin à ce débat. Au moins, j'ai été heureux d'y participer sans être membre du comité. Pourriez-vous nous parler un peu plus des deux derniers

Mr. Smith: Do you want me to do that now?

Senator Prud'homme: I love my colleagues when they laugh. They sometimes think we are jokers, but when I deal with the future of my country called Canada, I am very serious, even if some seem to take my comments very lightly. To be frank, professor, I do not give a damn about comments that colleagues may make about my way of intervening. I am what I am. I am a passionate Canadian and I express myself that way. It seems to cause enjoyment for so many of my colleagues. I shall get them during the debate.

Mr. Smith: I will make one point because I think it came up during Mr. Estey's comments. I heard somebody mention — perhaps it was he — that in the United States Senate, there are two senators for each state, and this point is made all the time by those who are critical of the composition of the Senate. There may be reasons to change the composition of the Senate, but I want to make a point that I make to my students because I think it is important. People who say that really do not understand American politics. Yes, there are two senators for every state regardless of the population of those states. However, when you think of the American senators that you know — and often they are from small states such as Idaho or Arkansas — you think of them not because they are from Arkansas and Idaho, you think of them because they are national politicians. The Senate is a national institution much more than it is a state institution in the United States.

I think it is a mistake for Canadians to criticize our Senate and use the American model when, in fact, the American model that they are suggesting is not used that way in the country which developed it and in which it has evolved. It has nothing to do with numbers in that way. I think that is a big mistake.

[Translation]

The Chair: Senator Prud'homme, the laughter that you hear is a sign of affection.

[English]

Senator Prud'homme: I have been killed by affection for the last 37 years.

Senator Pitfield: If you look in the *Dictionary of American Biography*, there is an article on Mr. Justice Holmes written by one of the great liberal Supreme Court judges of the 1930s, Felix Frankfurter, in which he talks about Washington as a unique capital.

Justice Frankfurter develops the case of the responsiveness of American political institutions to the peculiarities of the American community. It seems to me that this is the one thing that we really have not done very well in Canada. We do not have the tradition that is found in the United States in *The Federalist Papers*. We do not have that tradition, where the people who did what we are doing, conceived of their role as being between the political and the intellectual — if I can put those two terms together — and the

paragraphe de votre texte, sur lequel je m'appuierai massivement dans le débat sur la troisième lecture du projet de loi?

M. Smith: Vous voulez que je le fasse maintenant?

Le sénateur Prud'homme: J'adore entendre mes collègues rire. Ils pensent quelquefois que nous sommes des plaisantins, mais quand je parle de l'avenir de mon pays, qui s'appelle le Canada, je suis très sérieux, même si certains prennent mes remarques à la légère. Franchement, professeur, je me fiche complètement de ce que pensent mes collègues de mes interventions. Je suis ce que je suis. Je suis un Canadien passionné et je m'exprime de cette façon. Cela semble amuser bon nombre de mes collègues. Je les retrouverai durant le débat.

M. Smith: J'ai une chose à dire car on en a parlé au moment où M. Estey a fait ses remarques. Quelqu'un a dit — et c'était peut-être M. Estey lui-même — que le Sénat américain était formé de deux sénateurs pour chaque État. On rappelle cela à chaque fois que l'on veut critiquer la composition de notre Sénat. On a peut-être de très bonnes raisons de vouloir changer la composition de notre Sénat et je voudrais rappeler une chose que je dis souvent à mes étudiants. Ceux qui font cette comparaison avec le Sénat américain ne comprennent pas le régime politique américain. Effectivement, il y a deux sénateurs pour chacun des États, quelle que soit la population de ces États. Mais si vous songez un instant aux sénateurs américains que vous connaissez — souvent ils viennent de petits États comme l'Idaho ou l'Arkansas —, vous les connaissez non pas parce qu'ils sont de l'Arkansas ou de l'Idaho, mais parce que ce sont des hommes et des femmes politiques nationaux. Le Sénat est une institution nationale bien plus qu'une institution de l'État, aux États-Unis.

Les Canadiens ont tort de critiquer notre Sénat en se référant au modèle américain car, en fait, l'institution qu'ils évoquent ainsi sert à une tout autre chose dans le pays qui l'a créée et où elle s'est développée. Cela n'a rien à voir avec le nombre. C'est une grave erreur.

[Français]

La présidente: Sénateur Prud'homme, sachez que les rires que vous entendez sont des signes d'affection.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Cela fait 37 ans que je suis étouffé par l'affection.

Le sénateur Pitfield: Si vous consultez le *Dictionary of American Biography*, vous y trouverez un article sur le juge Holmes écrit par l'un des grands juges libéraux de la Cour suprême des années 30, Felix Frankfurter, article dans lequel il évoque le fait que Washington est une capitale unique.

Le juge Frankfurter explique comment les institutions politiques américaines se sont adaptées aux particularités de la collectivité américaine. Il me semble que c'est une chose que nous n'avons pas réussi à faire au Canada. Il n'existe pas ici la tradition que l'on trouve aux États-Unis dans *The Federalist Papers*. Il manque quelque chose au Canada: aux États-Unis, les gens qui ont fait ce que nous sommes en train de faire voyaient leur rôle à mi-chemin entre le politique et l'intellectuel — si je peux

result is that our debate is essentially a discussion amongst Tories. Forgive me, Senator Murray.

This evening has been a revelation to me. There have been five points made where we, your students, are saying that the advice we are getting from the governmental sources is at odds with our observation of the facts. We have one proposition that the pros and cons amongst the intellectuals is about evenly balanced. I find it overwhelmingly in favour of my corner. Surprise!

We find that the opinion is that the government has the authority to take this issue of constitutional negotiation and start running with it without any approval by any further authority. We have people saying that this is the law. I am asking myself how these contradictions are resolved.

What do we say, Professor Smith, to senators who are appointed, came here to do a job, took an oath, and now are being hard pressed to do nothing? How does the model work? You are not a lawyer, thank God, but you are an outstanding political scientist. This is the essence of what has been driving this country to bits throughout my last 30 years.

I did not come here to practise politics. The last thing I want to do is be a constitutional lawyer. However, the issue of national unity was thrust upon our generation and we, in our typical way, resorted to frittering away the first half of our advantage. Only now are we coming to grips with it, but we must open a dialogue. This measure provides a perfect foil for that. The consequences are extraordinary. How do we get to the debate?

Mr. Smith: To some degree, what the Senate is doing with regard to this bill seems to me to be what the Fathers of Confederation wanted the Senate to do. It seems to me it is what you want an upper chamber to do. It does not monopolize the debate. Members of the House certainly have a great contribution, as do members of the government, but the Senate can add a new dimension and that is what it is doing. What I really like about it is that it is not just the debate going on in this room, there is also now a debate in the newspapers. That is the way democracy is supposed to work so that what the legislators say is picked up in the public and the public begins a discussion. It may be a minority of the public, nonetheless it is being discussed. This did not happen when it was only in the House. It is happening here, therefore, it seems to me that the Senate is doing what one hoped it would. It is true this is a monumental issue and it obviously has attracted great attention in the media.

Another point, which again the Senate is often criticized for — although it is nobody's responsibility here — is that senators are appointed to age 75. One of the products of that is it does give you the protection from pressure, which is very difficult in political systems. Other countries do different things. They have upper houses in terms longer than lower, and so forth, or they have a different electoral system. Canada's is almost unique in being appointed. That was not an accident. The reason for it was exactly to protect senators so that they would be free to express

juxtaposer ces deux termes — alors que dans notre cas, notre débat est essentiellement une discussion entre conservateurs. Excusez-moi, sénateur Murray.

Ce soir, j'ai eu une révélation. À cinq reprises, nous, vos étudiants, avons signalé que le discours que nous entendons de source gouvernementale contredit les faits que nous observons. On a affirmé que les pour et les contre étaient à peu près également répartis chez les intellectuels. Dans mon coin, le pour l'emporte de beaucoup. Surprise!

On affirme que le gouvernement a le pouvoir de s'engager dans des négociations constitutionnelles en l'occurrence sans qu'il lui soit nécessaire d'obtenir une approbation quelconque auprès d'une autorité supérieure. Certains disent que c'est la loi. Je me demande comment ces contradictions peuvent être résolues.

Que dire, monsieur Smith, aux sénateurs qui ont été nommés, qui sont venus ici pour exercer une fonction publique, ont prêté serment, et à qui on demande maintenant de rester oisifs? Comment le modèle fonctionne-t-il? Vous n'êtes pas avocat, Dieu merci, mais vous êtes un politologue renommé. Depuis 30 ans que je suis ici, c'est ce qui ronge notre pays.

Je ne suis pas venu ici pour faire de la politique. Loin de moi l'idée de faire du droit constitutionnel. Toutefois, la question de l'unité nationale est celle qui échet à notre génération et nous, de façon tout à fait caractéristique, avons choisi de gaspiller la première moitié de notre avantage. Voilà que c'est seulement maintenant que nous nous attelons à la tâche, mais il faut ouvrir un dialogue. Cette mesure offre l'occasion rêvée. Les conséquences en sont inouïes. Comment en arriver au débat?

M. Smith: Dans une certaine mesure, ce que fait le Sénat pour ce qui est de ce projet de loi me semble être ce que les Pères de la Confédération ont prévu pour le Sénat. Il me semble que c'est ce qu'on veut que fasse une Chambre haute. Elle ne monopolise pas le débat. Les députés de la Chambre des communes ont certainement grandement contribué, tout comme les membres du gouvernement, mais le Sénat peut ajouter une nouvelle dimension et c'est ce qu'il fait. Ce que j'aime c'est qu'il ne s'agit pas d'un débat uniquement dans cette pièce, il y a maintenant aussi un débat dans les journaux. C'est de cette façon-là que la démocratie doit fonctionner afin que ce que disent les législateurs soit entendu du public et que le public commence à en discuter. Il s'agit peut-être d'une minorité du public, néanmoins on en parle. Cela ne s'est pas produit lorsque le projet de loi était devant la Chambre. Cela se passe ici, donc, il me semble que le Sénat fait ce qu'on a espéré qu'il fera. Il est vrai qu'il s'agit d'une question importante et de toute évidence les médias y portent beaucoup d'attention.

Un autre point, pour lequel le Sénat est souvent critiqué — bien que ce ne soit de la faute de personne ici — le fait que les sénateurs sont nommés jusqu'à l'âge de 75 ans. Un des résultats c'est que cela vous protège des pressions, ce qui est très difficile dans un système politique. D'autres pays agissent différemment. Ils ont des Chambres hautes où on siège plus longtemps par exemple que dans la Chambre basse, ou ils ont un système électoral différent. Le Canada est presque unique en nommant les sénateurs. Ce n'est pas par accident. La raison était

their opinion, and the opinion of the regions and the minorities that they represent.

Senator Joyal: Thank you, Professor Smith, for your views on the Senate. I would like to come back to some of the elements that have been put forward tonight and that have been debated with some of my colleagues before. One element deals with the issue of national sovereignty. That is not an issue that scholars and Canadian politicians generally want to debate at all.

When I say "national sovereignty," it implies the territorial integrity of Canada, as well as the obligation of the Government of Canada to maintain territorial integrity. It is recognized in international law that a sovereign nation is entitled to protect itself externally and internally.

When I opened up the debate on indivisibility in the Senate I had the impression that I was pronouncing a word that did not exist in the political lexicon of the national unity debate. No one had ever wanted to touch that. It is the word that would have incited too much passion because it would have been interpreted as denying a province its proclaimed legal right to secede.

I have great difficulty with the proposition that a province can decide to secede. However, we are discussing not secession but dismantling the country. We have always tended to see it from the perspective of the province that makes the request rather than from the perspective of the whole. The whole has a right to remain the whole. I find it preposterous to sustain, as it has been done here, that the government has the unfettered prerogative to decide to terminate the whole, that is, not to protect the principle of territorial integrity which is basically linked to the national sovereignty of Canada.

This bill is not an administrative kind of bill. It is a bill that opens the door for the Government of Canada to escape its fundamental obligation to maintain territorial integrity.

I still have many questions about how a government, elected to manage the affairs of the nation, could conclude that the affairs of the nation includes the responsibility of dismantling the country, however it wants to do that. I question that a simple majority in the House of Commons could decide that 10 per cent of Canadians can empower the board and the CEO of the company to authorize the dissolution of the company, while 90 per cent are not even consulted.

I have problems reconciling that with democratic rules.

Mr. Smith: The bill says that the House of Commons will determine the clarity of the question and the degree of support, and then the government will act accordingly. What I find striking about that is that the government has, in a sense, abdicated its autonomy in this matter. I do not understand why, politically, it would have done this, and nor do I understand the constitutional theory. It seems to me that at a time when you most want flexibility this constrains it to an extraordinary degree. I do not understand why a government would have done that, and I think it is unprecedented to have written it this way. It would be another matter if the House were to look at the question and give its

de protéger les sénateurs afin qu'ils se sentent libres d'exprimer leur opinion, et l'opinion des régions et des minorités qu'ils représentent.

Le sénateur Joyal: Merci, monsieur Smith, d'avoir exprimé vos points de vue sur le Sénat. J'aimerais revenir à certains des éléments qui ont été présentés ce soir et dont certains de mes collègues ont déjà débattu. Un élément traite de la question de la souveraineté nationale. Ce n'est pas une question que les universitaires et les politiciens veulent débattre.

Quand je dis «souveraineté nationale», cela veut dire l'intégrité territoriale du Canada, de même que l'obligation du gouvernement du Canada de maintenir cette intégrité territoriale. Il est reconnu aux termes du droit international qu'un pays souverain a le droit de se protéger à l'externe et à l'interne.

Lorsque j'ai lancé le débat sur l'indivisibilité au Sénat, j'ai eu l'impression de prononcer un mot qui n'existait pas dans le lexique politique du débat sur l'unité nationale. Personne n'avait jamais voulu en parler. C'est un mot qui aurait mené à beaucoup trop de passion puisqu'il aurait été interprété comme niant à une province le droit à la sécession.

J'ai de la difficulté avec l'idée qu'une province peut décider de se séparer. Cependant, nous ne discutons pas de la sécession mais du démantèlement d'un pays. Nous avons toujours vu la chose du point de vue de la province qui fait la demande plutôt que du point de vue de l'ensemble. L'ensemble a le droit de demeurer uni. Je trouve qu'il est très difficile d'avancer, comme on l'a fait ici, que le gouvernement a le droit sans réserve de décider de mettre fin à l'ensemble, c'est-à-dire de ne pas protéger le principe de l'intégrité territoriale qui est relié à la souveraineté nationale du Canada.

Ce projet de loi n'est pas un projet de loi administratif. Il s'agit d'un projet de loi qui ouvre la porte au gouvernement du Canada afin qu'il puisse se soustraire à de son obligation fondamentale de maintenir l'intégrité territoriale.

J'ai encore bien des questions quant à la façon dont gouvernement, élu pour gérer les affaires de l'État, pourrait conclure que les affaires de l'État comprennent la responsabilité de démanteler le pays, quelle que soit la façon qu'on y arrive. Je remets en question le fait qu'une simple majorité de la Chambre des communes pourrait décider que 10 p. 100 des Canadiens pourraient donner au conseil d'administration et au PDG d'une société le pouvoir d'autoriser la dissolution de la société, alors que 90 p. 100 ne sont même pas consultés.

J'ai du mal à concilier cela avec des règles démocratiques.

M. Smith: Le projet de loi stipule que la Chambre des communes déterminera la clarté de la question et le degré de soutien et que le gouvernement agira en conséquence. Ce que je trouve frappant à ce sujet, c'est que le gouvernement a, dans un certain sens, abdiqué toute autonomie en la matière. Je ne comprends pas pourquoi, politiquement, il l'a fait et je ne comprends pas la théorie constitutionnelle. Il me semble qu'à un moment où l'on veut un maximum de souplesse, cela limite de façon extraordinaire le gouvernement. Je ne comprends pas pourquoi un gouvernement ferait cela et je pense que c'est sans précédent. Ce serait autre chose si la Chambre devait examiner la

opinion, but that is not what it says. It says that the House will determine and inform the government.

With regard to the question on sovereignty, one of the reasons that Canada has very little literature on this is that we were not a sovereign country until relatively recently. We find ourselves caught up in the whole "Imperial" business and all the complexities involved in that. Once we do become independent, the focus is on our own internal strains and the sovereignty question is not one that is politically palatable to talk about.

As well, we do not have a theory of the Constitution which promotes an exploration of these kinds of questions because of constitutional monarchy. If you take that traditional view, it is fairly clear. Hogg said it and that is sort of it.

In fact, Canada has changed a great deal. With the Charter and such, sovereignty has moved to the people in any practical way, and therefore the people must be consulted. In fact, governments are moving this way. We do have referenda. We are recognizing it in a de facto, ad hoc, sort of way. That is true of many countries.

Senator Murray: Professor Smith, you have written extensively about Canadian politics and, in particular, about Saskatchewan and Western Canadian politics. I will ask my question succinctly and then explain it.

How much support do you think there is in the Province of Saskatchewan for the position you have presented to us tonight?

That is not a question that I ask lightly. Senator Pitfield has suggested that this bill should be the starting point for a debate on the larger issues. You know that last December, when this bill was brought forward, there was an visceral reaction of almost overwhelming support for it in English Canada, so much so that it spooked the leader of the Reform Party in the House of Commons, spooked the leader of the New Democratic Party, and divided Mr. Clark's caucus.

You have put forward the issue of bicameralism very well. There is the aboriginal rights issue, the minority language issue, and the indivisibility issue, all in the bill before us now.

What do your students say when you put forward a proposition like that? Do they tell you to get serious, that the Senate is a place for old hacks, that it should not be taken seriously and nor should your position? What do you think as one who has written and studied Canadian politics? What is the chance of having a real debate?

Mr. Smith: In a way, I perceive this as a kind of missionary activity, despite the somewhat sycophantic sound of some of it. The point is that I think bicameralism is absolutely vital in a democracy. The bicameralism we have in this country is the House of Commons and the Senate.

If people want to change the Senate, they have to work to do that. However, that is what we have, and it is better than not having it. Moreover, I believe that it works better than most people think it works.

question et donner son avis mais ce n'est pas ce qui est prévu. Il est stipulé que la Chambre décidera et informera le gouvernement.

Pour ce qui est de la question de souveraineté, une des raisons pour lesquelles le Canada a très peu de documentation à ce sujet est que nous ne sommes un pays souverain que depuis relativement peu de temps. Nous nous trouvons pris dans toute cette affaire «impériale» et toutes les complexités que cela entraîne. Une fois indépendants, on se concentre sur toutes les tensions internes et la question de la souveraineté n'est pas politiquement agréable à débattre.

D'autre part, nous n'avons pas de théorie de la Constitution qui encourage à examiner ce genre de questions du fait de la monarchie constitutionnelle. Si l'on s'en tient à ce point de vue traditionnel, c'est assez clair. Hogg l'a dit ainsi et c'est à peu près cela.

En fait, le Canada a beaucoup changé. Avec la Charte, et cetera, la souveraineté est devenue pratiquement le fait de la population et c'est elle qui doit être consultée. En fait, c'est dans ce sens que vont les gouvernements. Nous avons des référendums. Nous le reconnaissons donc de facto, en quelque sorte. C'est vrai pour beaucoup de pays.

Le sénateur Murray: Monsieur Smith, vous avez beaucoup écrit sur la politique canadienne et, en particulier, sur la politique en Saskatchewan et dans l'Ouest canadien. Je vous poserai une question rapide puis je l'expliquerai.

Quel appui recueille à votre avis votre position dans la province de la Saskatchewan?

Je ne pose pas la question à la légère. Le sénateur Pitfield a dit que le projet de loi devrait être un point de départ pour débattre de questions plus larges. Vous savez qu'en décembre dernier, lorsque le projet de loi a été présenté, il a suscité une réaction viscérale de soutien massif au Canada anglais, à tel point que le chef du Parti réformiste à la Chambre des communes en a été très surpris, tout comme le chef du Nouveau Parti Démocratique et que cela a divisé le groupe de M. Clark.

Vous avez très bien posé la question du bicaméralisme. Il y a le problème des droits autochtones, la question des langues minoritaires et la question de l'indivisibilité, tout cela étant dans le projet de loi dont nous sommes saisis.

Que disent vos étudiants lorsque vous leur présentez une proposition semblable? Vous disent-ils d'être sérieux, que le Sénat est pour les vieux politicards, qui ne devraient pas être pris au sérieux et que votre position n'est pas sérieuse? Vous qui avez beaucoup écrit et étudié la politique canadienne, qu'en pensez-vous? Peut-on espérer avoir un véritable débat?

M. Smith: Dans un sens, je vois là un genre d'activité missionnaire, même si cela tourne en partie à la flagornerie. Le fait est que j'estime que le bicaméralisme est absolument vital dans une démocratie. Au Canada, c'est la Chambre des communes et le Sénat.

Si l'on veut changer le Sénat, il faut y travailler. Toutefois, c'est ce que nous avons et c'est mieux que de ne pas avoir du tout de Sénat. En outre, j'estime qu'il fonctionne mieux que beaucoup ne le croient.

I make my students read some of your committee hearings. I made them read those on Term 17 and compare them with what took place in the House of Commons to teach them that this is the way the political system works so they will not have the knee-jerk reaction that the Senate is pointless and patronage based. We do use the appointment process. It is an honourable way. It is the way a constitutional monarchy works. If you want to change it, go out and get an elected Senate. However, you must figure out what the implications of that would be.

Political systems are "systems." You cannot make an adjustment without compensation taking place. As I said earlier, the reference the Supreme Court talks about an internal architecture. The Constitution has an architecture. It is not just a bunch of rules. It makes sense, but you have to pay attention to how it works.

I am, however, afraid that, if I were to engage the owner of the convenience store in Loreburn, Saskatchewan, on this topic, I would have some difficulty. However, I am not a minority of one on this issue. I have taught several hundred students and I am sure there are some out there.

Senator Kenny: Why does the Senate need permission? If the Senate does not like the clarity of the question or of the conditions, it can say so. It can create the same political debate and have the same political effect, whether or not it is included in this bill. If the Senate does not like what the House of Commons has to say, and pronounces itself, it will have exactly the same effect whether this bill is taken as written or whether we amend the bill to include the Senate. Do you agree with that?

Mr. Smith: I can agree with you almost to the end of what you were saying, that is, yes, it can do all of what you are saying. However, to say that it would have the same effect is unknown. If both chambers are not party to the decision on determination, then that is different from the Senate providing its opinion, for which the bill does provide.

Senator Kenny: I am saying that, if the Senate pronounces itself and chooses to have a different point of view from the House of Commons, then there will be turmoil.

Senator Taylor: We cannot do it now, so why expect it in the future?

Senator Kenny: The witness is here to answer my questions.

The Chairman: Order, please!

Mr. Smith: There is some rule that permits us, in really important instances once every thousand years, to make a point.

The Chairman: Perhaps Senator Kenny could finish making his point.

Senator Kenny: If you visualize a situation where the House of Commons pronounces itself, you could also visualize a situation

J'ai fait lire certains de vos procès-verbaux par mes étudiants. Je leur fais lire ceux qui traitent de l'article 17 et je compare cela avec ce qui a lieu à la Chambre des communes afin de leur montrer que c'est de cette façon-là que fonctionne le système politique et qu'ils n'ont donc pas à réagir de façon automatique en disant que le Sénat ne vaut rien. On recourt à un processus de nomination. Il s'agit d'une façon honorable. C'est de cette façon-là que fonctionne une monarchie constitutionnelle. Si vous voulez y apporter des changements, allez-y et faites élire le Sénat. Cependant, il faut savoir quelles en seraient les incidences.

Les systèmes politiques sont justement des «systèmes». On ne peut pas faire de changement sans avoir à apporter d'autres changements par la suite. Comme je l'ai dit tout à l'heure, le renvoi de la Cour suprême parle d'une architecture interne. La Constitution possède une telle architecture. Il ne s'agit pas tout simplement d'une série de règles. C'est très cohérent, mais il faut porter attention au fonctionnement.

Cependant, je crains que si je devais en débattre avec le propriétaire d'un dépanneur dans la ville de Loreburn, Saskatchewan, j'aurais peut-être de la difficulté. Cependant, je ne suis pas le seul à penser de cette façon. J'ai enseigné à plusieurs centaines d'étudiants et il y en a certainement un certain nombre qui pensent comme moi.

Le sénateur Kenny: Pourquoi le Sénat a-t-il besoin de permission? Si le Sénat n'aime pas la clarté de la question ou des conditions, le Sénat n'a qu'à se prononcer. Le Sénat peut créer le même type de débat politique et avoir le même effet politique, que ce soit indiqué expressément dans ce projet de loi ou non. Si le Sénat n'aime pas ce que la Chambre des communes aura à dire, et se prononce, cela aura tout à fait le même effet que si ce projet de loi est adopté tel quel ou qu'on le modifie. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Smith: Je suis d'accord avec vous à peu près jusqu'à la fin de ce que vous dites, c'est-à-dire que oui cela peut avoir le résultat que vous indiquez. Cependant on ne saurait dire que cela aura le même effet. Si les deux Chambres ne sont pas partie prenante à la décision en matière de détermination, c'est bien différent du Sénat qui ne fait qu'offrir son opinion, ce qui est permis dans la loi.

Le sénateur Kenny: Je vous dis que si le Sénat se prononce et choisit d'avoir un point de vue autre que le point de vue de la Chambre des communes, à ce moment-là il y aura des problèmes.

Le sénateur Taylor: On ne peut pas le faire maintenant, alors pourquoi s'y attendre à l'avenir?

Le sénateur Kenny: Le témoin est ici pour répondre à mes questions.

La présidente: À l'ordre, s'il vous plaît.

M. Smith: Il y a une règle qui nous permet, lorsqu'il s'agit de questions très importantes une fois par millénaire, de dire ce qu'on a à dire.

La présidente: Peut-être que le sénateur Kenny pourrait finir justement de nous dire ce qu'il a à nous dire.

Le sénateur Kenny: Si vous envisagez une situation où la Chambre des communes se prononce, on peut aussi envisager une

where the Senate chooses a different point of view and you would virtually have the same effect.

Mr. Smith: You would have virtually the same effect, but constitutionally it would not be the same. In that scenario, the Senate would have voluntarily abdicated.

Senator Kenny: I am talking politics now.

Mr. Smith: Constitutionally, it is essential that one does not retreat on that. This is a bicameral system and to retreat becomes an example that can be repeated.

Senator Pitfield: Please, do not let any of us forget that we committed ourselves 30 years ago, with Mr. Pearson and Mr. Stanfield, to a process that is a two-step process. It never occurred to us that it would take as long as it did to do. The first part is only now being finished. This is the embodiment of the first part; the end of it is Bill C-20. It is the process of the Constitution. We must understand the process. That is why we have you and me, Senator Murray, and others, going around the country trying to stir up interest in it, and so on. All of us have been doing it. We have a good idea of what the process is now. We are just ready to tackle the questions of substance. We made it. No sooner did we make it, than we are throwing it away. I would urge you to think about what you would be doing if you amend this Constitution on the point that we are discussing and then try to get it revised two or three years down the road when you are taking on the broader images. Think about it.

Mr. Smith: If Bill C-20 were to come into effect as outlined and as the government has written it — and there are concerns about its constitutionality and about the exclusion of the Senate — then a dire scenario is that this would be challenged. It is not unlikely that this could become part of the whole scenario of a referendum in a province. It would be a strategically wise thing to challenge it at a time when there is a referendum.

Following on what Senator Pitfield said, there is a long-term development here, and there will be no challenge if bicameralism is respected. The possibility of challenge if it is not respected arises, and that should be a consideration.

The Chairman: Thank you very much, Professor Smith. It has been a very interesting session. We have kept you substantially later than we said we would. Thank you for your patience.

The committee adjourned.

situation où le Sénat a un point de vue différent et où on aurait à peu près le même effet.

M. Smith: Vous auriez à peu près le même effet, mais d'un point de vue constitutionnel ce ne serait pas le même. Dans ce cas-là, le Sénat aurait abdiqué volontairement.

Le sénateur Kenny: Je parle du point de vue de la politique.

M. Smith: Du point de vue constitutionnel, il est essentiel de ne pas faire marche arrière. Il s'agit d'un système bicaméral et se retirer du débat devient un exemple qui peut être répété.

Le sénateur Pitfield: S'il vous plaît, il ne faut pas qu'on oublie que nous nous sommes engagés il y a 30 ans, avec M. Pearson et M. Stanfield, envers un processus qui a deux volets. Il ne nous est pas passé par la tête que ça prendrait autant de temps. La première partie ne se termine que maintenant. Voici ce qui représente la première partie; la fin de cette première partie est le projet de loi C-20. Il s'agit du processus de la Constitution. Nous devons comprendre le processus. C'est pourquoi il y a moi-même et le sénateur Murray et d'autres qui faisons le tour du pays pour essayer d'augmenter le niveau d'intérêt des gens. Nous l'avons tous fait. Nous savons maintenant quel est le processus. Nous sommes maintenant prêts à passer aux questions de fond. Nous y sommes arrivés. Nous y sommes enfin arrivés, et nous voulons tout abandonner. Je vous encourage à penser à ce que vous feriez si vous modifiez la Constitution sur ce sujet et ensuite essayiez d'y apporter une révision deux ou trois ans plus tard quand vous passeriez aux questions plus globales. Pensez-y.

M. Smith: Si le projet de loi C-20 devait entrer en vigueur tel qu'ébauché et tel que libellé par le gouvernement — et il y a des préoccupations quant à sa constitutionnalité et quant à l'exclusion du Sénat — à ce moment-là le pire scénario c'est qu'il y aurait une contestation. Il n'est pas improbable que ça ferait partie du scénario d'un référendum dans une province. Ce serait une bonne idée du point de vue stratégique de le contester au moment d'un référendum.

Pour reprendre ce que le sénateur Pitfield a dit, il y a un développement à long terme ici, et il n'y aura pas de contestation si le bicaméralisme est respecté. La possibilité d'une contestation si on ne respecte pas cela est réelle, et on devrait en tenir compte.

La présidente: Merci beaucoup, professeur Smith. Cela a été une séance très intéressante. Nous vous avons retenu beaucoup plus tard qu'on ne l'avait dit. Nous vous remercions de votre patience.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

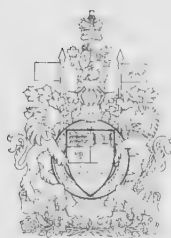
WITNESSES—TÉMOINS

As individuals:

Justice Willard Estey;
Professor David Smith.

À titre personnel:

Willard Estey, juge;
David Smith, professeur.



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the
Special Committee on*

*Délibérations du comité
spécial sur*

Bill C-20

Le projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

Monday, June 19, 2000

Le lundi 19 juin 2000

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Tenth, eleventh and twelfth meetings on:
Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for
clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of
Canada in the Quebec Secession reference

Dixième, onzième et douzième réunions sur:
Le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de
clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son
avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

APPEARING:
The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P.,
President of the Queen's Privy Council
for Canada and Minister of
Intergovernmental Affairs

COMPARAÎT:
L'honorable Stéphane Dion, c.p., député,
président du Conseil privé de la Reine
pour le Canada et ministre des
Affaires intergouvernementales

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-20)

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU
COMITÉ (projet de loi C-20)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON BILL C-20

Chair: The Honourable Senator Joan Fraser

Deputy Chair: The Honourable Senator Noël A. Kinsella

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, P.C.	(or Kinsella)
(or Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, P.C.
Christensen	Nolin
Cordy	Poulin
Kenny	Sibbeston

* *Ex Officio Members*

(Quorum 5)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cordy substituted for that of the Honourable Senator Furey (*June 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Lynch-Staunton substituted for that of the Honourable Senator Rivest (*June 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Furey substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*June 19, 2000*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Kroft (*June 19, 2000*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LE PROJET DE LOI C-20

Présidente: L'honorable sénateur Joan Fraser

Vice-président: L'honorable sénateur Noël A. Kinsella

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kroft
Bolduc	* Lynch-Staunton
* Boudreau, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Hays)	Milne
Chalifoux	Murray, c.p.
Christensen	Nolin
Cordy	Poulin
Kenny	Sibbeston

* *Membres d'office*

(Quorum 5)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cordy est substitué à celui de l'honorable sénateur Furey (*le 19 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Lynch-Staunton est substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest (*le 19 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Furey est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 19 juin 2000*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Kroft (*le 19 juin 2000*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 19, 2000

(11)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 9:32 a.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Christensen, Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Poulin and Sibbeston (12).

Other senators present: The Honourable Senators Finestone, P.C., Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Kroft and Taylor (6).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

As individuals:

Michael Behiels, Professor, Department of History, University of Ottawa;

John McEvoy, Professor of Law, University of New Brunswick;

Jean-Pierre Derriennic, Professor, Department of Political Science, Laval University.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Michael Behiels made a statement and answered questions.

Senator Joyal tabled a letter dated August 7, 1992, from Jean Chrétien, then Leader of the Opposition, to Prime Minister Brian Mulroney (*exhibit No. 5700-2.36/C20-7 "1"*).

John McEvoy made a statement and answered questions.

Jean-Pierre Derriennic made a statement and answered questions.

At 12:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 19 juin 2000

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Christensen, Fraser, Furey, Kenny, Kinsella, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Poulin et Sibbeston (12).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Finestone, c.p., Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Kroft et Taylor (6).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

À titre personnel:

Michael Behiels, professeur, Département d'histoire, Université d'Ottawa;

John McEvoy, professeur de droit, Université du Nouveau-Brunswick;

Jean-Pierre Derriennic, professeur, Département de science politique, Université Laval.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20. Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

Michael Behiels fait une déclaration et répond aux questions.

Le sénateur Joyal dépose une lettre datée du 7 août 1992 de Jean Chrétien, à l'époque chef de l'opposition, au premier ministre Brian Mulroney (*pièce n° 5700-2.36/C20-7«1»*).

John McEvoy fait une déclaration et répond aux questions.

Jean-Pierre Derriennic fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, June 19, 2000

(12)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 1:34 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Fraser, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin, Poulin and Sibbeston (14).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, DeWare, Finestone, P.C., Gauthier, Grafstein, Joyal, P.C., Prud'homme, P.C., and Taylor (8).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P., President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mary E. Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister, Constitutional Affairs.

From the Privy Council Office:

Mr. George Anderson, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs;

Geoffroi Montpetit, Legislative Assistant to the President of the Privy Council and Minister of Intergovernmental Affairs.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

Stéphane Dion made a statement and answered questions.

Senator Taylor tabled a document regarding different powers given to the Senate and the House of Commons (*exhibit No. 5700-2.36/C20-7 "2"*).

The Chair repeated for the committee the names of groups and/or persons who had submitted briefs or substantive letters to the committee but had not appeared. These are as follows: Premier Binns of P.E.I.; Joseph Facal, Canadian Intergovernmental Affairs Minister, Province of Quebec; Alliance Québec; Atikamekw Sipi; Makivik Corp.; Yves-Marie Morrisette; Michael Seymour; Patrice Fortin and David Gussow.

At 3:47 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

OTTAWA, le lundi 19 juin 2000

(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 13 h 34, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Fraser, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin, Poulin et Sibbeston (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, DeWare, Finestone, c.p., Gauthier, Grafstein, Joyal, c.p., Prud'homme, c.p., et Taylor (8).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Stéphane Dion, c.p., député, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mary E. Dawson, c.r., sous-ministre déléguée, Affaires constitutionnelles.

Du Bureau du Conseil privé:

George Anderson, sous-ministre, Affaires intergouvernementales;

Geoffroi Montpetit, adjoint législatif du président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

Stéphane Dion fait une déclaration et répond aux questions.

Le sénateur Taylor dépose un document relatif aux divers pouvoirs attribués au Sénat et à la Chambre des communes (*pièce 5700-2.36/C20-7 «2»*).

La présidente répète pour le comité les noms des groupes et personnes qui ont soumis des mémoires ou des lettres de fond au comité mais n'ont pas témoigné devant lui. Ce sont: le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Binns; Joseph Facal, ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes pour le Québec; Alliance Québec; Atikamekw Sipi; Makivik Corp.; Yves-Marie Morrisette; Michael Seymour; Patrice Fortin et David Gussow.

À 15 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, June 19, 2000

(13)

[English]

The Special Senate Committee on Bill C-20 met this day in room 505, Victoria Building, at 5:08 p.m., the Chair, the Honourable Joan Fraser presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, P.C., Nolin, Poulin and Sibbeston (15).

Other senators present: The Honourable Senators Cools, DeWare, Grafstein, Joyal, P.C., Kirby, Prud'homme, P.C., and Roche (7).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Brian O'Neal, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted in the Senate on Thursday, May 18, 2000, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference. (*For full text of the Order of Reference please refer to Issue No. 1.*)

The Chair made an opening statement.

It was moved by the Honourable Senator John Lynch-Staunton — That clause-by-clause deliberation on Bill C-20 be not now proceeded with, in order for the committee to continue to hear witnesses and that the committee report the bill back to the Senate no earlier than September 12, 2000.

After debate, the question being put on the motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

NAYS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

Therefore, the motion was defeated.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-20.

The question being put on the motion, it was agreed, on division.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That the title stand.

The question being put on the motion, it was agreed.

OTTAWA, le lundi 19 juin 2000

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 se réunit aujourd'hui, à 17 h 08, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kinsella, Kroft, Lynch-Staunton, Milne, Murray, c.p., Nolin, Poulin et Sibbeston (15).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools, DeWare, Grafstein, Joyal, c.p., Kirby, Prud'homme, c.p., et Roche (7).

Également présents: Mollie Dunsmuir et Brian O'Neal, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 18 mai 2000, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec. (*L'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1.*)

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur John Lynch-Staunton propose — Que l'étude article par article du projet de loi C-20 n'ait pas lieu maintenant afin que le comité puisse continuer à entendre des témoins, et que le comité fasse rapport de ce projet de loi au Sénat au plus tôt le 12 septembre 2000.

Après discussion, la question est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

CONTRE: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

La motion est rejetée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que le comité termine l'étude article par article du projet de loi C-20.

La question, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

L'honorable sénateur Milne propose — Que le titre soit reporté.

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That the preamble carry.

It was moved by the Honourable Senator Kinsella — That the preamble be deleted.

The Chair ruled the motion in amendment out of order, as the proper course is to vote against the preamble standing part of the bill (*Beauchesne S. 698(6)*).

The Honourable Senator Kinsella moved — That Bill C-20 be amended in the preamble on page 2, line 10, by replacing the words “elected representatives” to read “political actors”.

The question being put on the motion in amendment, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

NAYS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

Therefore, the motion in amendment was defeated.

The question being put on the main motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

NAYS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

Therefore, the motion was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That Clause 1 carry.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved — That Bill C-20 be amended in Clause 1 on page 2, lines 35 and 39, page 3, lines 10, 15, 20, 21, 25, 28, 29 and 35, and on page 4, lines 3, 8 and 9, by replacing the word “province” with the words “province of Quebec”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

NAYS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

Therefore, the motion in amendment was defeated.

The question being put on the main motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne and Poulin — 8.

NAYS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

L'honorable sénateur Milne propose — Que le préambule soit adopté.

L'honorable sénateur Kinsella propose — Que le préambule soit supprimé.

La présidence juge la motion irrecevable, puisqu'il suffit dans ce cas de voter contre l'article en question (*Beauchesne par. 698(6)*).

L'honorable sénateur Kinsella propose — Qu'on modifie le préambule du projet de loi C-20 en remplaçant, à la ligne 15, page 2, les mots «représentants élus» par «acteurs politiques».

La question est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

CONTRE: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

L'amendement est rejeté.

La motion principale est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

CONTRE: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que l'article 1 soit adopté.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose — Que là où le mot «province» figure dans l'article 1 du projet de loi C-20, ce mot soit remplacé par les mots «de la province de Québec». Ce serait le cas aux lignes 42 et 47 de la page 2; aux lignes 9, 15, 20, 21, 24, 28, 34 de la page 3; et aux lignes 3 et 8 de la page 4.

Après discussion, la question est mise aux voix. Le comité procède à un vote appel nominal, dans le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

CONTRE: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

L'amendement est rejeté.

La motion principale est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne et Poulin — 8.

CONTRE: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

Therefore, the motion was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That Clause 2 carry.

The question being put on the motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne and Poulin — 8.

NAYS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

Therefore, the motion was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That Clause 3 carry.

The Honourable Senator Murray moved — That Bill C-20 be amended in Clause 3(1) on page 5, by adding, after the word “provinces”, at line 23, the following:

“, the representatives of the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession.”

The question being put on the motion in amendment, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C. and Nolin — 6.

NAYS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

Therefore, the motion in amendment was defeated.

The question being put on the main motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable Senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

NAYS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

Therefore, the motion was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That the title carry.

The question being put on the motion, the committee divided and the names being called, they were taken down as follows:

YEAS: The Honourable senators Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin and Sibbeston — 9.

NAYS: The Honourable Senators Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, P.C., and Nolin — 6.

Therefore, the motion was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Milne — That Bill C-20 carry.

The question being put on the motion, it was agreed, on division.

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que l'article 2 soit adopté.

La question est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne et Poulin — 8.

CONTRE: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que l'article 3 soit adopté.

L'honorable sénateur Murray propose — Qu'on modifie le paragraphe 3(1) du projet de loi C-20 en ajoutant à la ligne 25, à la page 5, après le mot «provinces», à la ligne 25, les mots:

« les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé la sécession»

La question est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

CONTRE: Les honorables Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

L'amendement est rejeté.

La motion principale est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Kroft, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

CONTRE: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que le titre soit adopté.

La question est mise aux voix. Le comité procède à un vote par appel nominal, dont le résultat est le suivant:

POUR: Les honorables sénateurs Chalifoux, Christensen, Cordy, Fraser, Kenny, Milne, Poulin et Sibbeston — 9.

CONTRE: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bolduc, Kinsella, Lynch-Staunton, Murray, c.p., et Nolin — 6.

La motion est adoptée.

L'honorable sénateur Milne propose — Que le projet de loi C-20 soit adopté.

La question est mise aux voix et adoptée avec dissidence.

It was agreed, on division, — That the Chair report Bill C-20 to the Senate without amendment.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu, avec dissidence — Que la présidence fasse rapport du projet de loi C-20 au Sénat sans amendement.

À 19 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, June 19, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20 has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-20, An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 18, 2000, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le lundi 19 juin 2000

Le Comité spécial sénatorial sur le Projet de loi C-20 a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 mai 2000, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 19, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the tenth meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session.

[*Translation*]

Welcome to all those who are here as well as to those who are our television audience.

[*English*]

I should particularly like to draw to your attention that this meeting is being held in the Senate's Aboriginal Room. I believe this is the first function to have been held in this room since it was formally dedicated and blessed in a truly remarkable ceremony a few days ago. We are fortunate.

Today we continue our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[*Translation*]

The bill was adopted by the House of Commons on March 15 and was read for the first time in the Senate on March 21. It was then read for a second time on May 18, which means that the Senate approved the principle of the bill. The bill was then deferred to this special committee for an in-depth study.

[*English*]

That consideration continues this morning with the appearance of three witnesses. We will hear first from Professor Michael Behiels of the Department of History, University of Ottawa, followed by Professor John McEvoy of the Faculty of Law, University of New Brunswick.

[*Translation*]

And then it will be Professor Jean-Pierre Derriennic from the Political Science Department of Laval University.

[*English*]

Each witness will make an opening statement, followed by a question and answer period.

[*Translation*]

Once the committee will have heard all of the selected witnesses, the bill will move to clause-by-clause consideration. The committee will then report to the Senate for its consideration.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 19 juin 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, cette dixième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte.

[*Français*]

Bienvenue à tous ici présents, ainsi qu'à ceux qui nous regardent à la télévision.

[*Traduction*]

Je tiens à attirer votre attention sur le fait que la séance se déroule aujourd'hui dans la Salle des peuples autochtones du Sénat. Je crois que c'est la première fois que cette salle accueille une réunion depuis qu'elle a été officiellement inaugurée et bénie lors d'une cérémonie des plus remarquables qui s'est tenue il y a quelques jours. Nous avons de la chance.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi a ensuite été déféré à ce comité spécial pour que nous en fassions une étude approfondie.

[*Traduction*]

Nous poursuivons nos travaux ce matin avec l'audition de trois témoins. Nous allons d'abord entendre le professeur Michael Behiels du département d'histoire de l'Université d'Ottawa, qui sera suivi par le professeur John McEvoy de la Faculté de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick.

[*Français*]

Ensuite, ce sera le professeur Jean-Pierre Derriennic du département de sciences politiques de l'Université Laval.

[*Traduction*]

Chaque témoin fera une déclaration préliminaire, qui sera suivie d'une période de questions.

[*Français*]

Une fois que le comité aura entendu tous les témoins sélectionnés, le projet de loi sera étudié article par article. Le comité fera ensuite rapport au Sénat pour sa considération.

[English]

Professor Behiels, thank you for appearing before the committee today. Please proceed.

Mr. Michael Behiels, Professor, Department of History, University of Ottawa: Madam Chairman, this is quite a historical day in the sense that this is a marvellous room, showing that the Senate is coming into the 21st century with really nice facilities, and long overdue, I would say. The last time I was here, the other committee rooms were rather run down and needed considerable attention. I am glad to see that that is being done.

I thank the committee for inviting me. I have been mulling over this piece of legislation for the past several months. I have given several talks on the legislation and have discussed it with various people. The more I discuss it, the more I find that it is highly problematic.

I do not have much time here. I am told I have 15 minutes. The clerk was very direct on that, and I appreciate that. I have a long paper. I will not read the paper. That would be foolish because you all have it in your own hands, and you can read it in greater detail at your leisure. If you have questions, I am sure you know where to get in touch with me.

My concern is that the legislation will not accomplish what I think the government wants it to accomplish, which is essentially to head off any potential unilateral declaration of independence by the Quebec government. That is how I understand the government's intent and the intent of the legislation. The big question is, will it do that? As it now stands, it probably will not accomplish that objective, if that is the objective, and I think it is.

This all goes back to the night of the referendum in 1995 and the scare that all Canadians had as we watched that little monitor on television move back and forth between 49 per cent and 51 per cent. It became a nightmarish scenario as we wondered what would happen and what would follow the next morning if indeed the separatists managed to win that referendum with 50 per cent plus 1 or a few more.

That really woke up the country, woke up the Prime Minister, woke up the cabinet and the caucus, and the people in the Privy Council to the fact that this was for real. This was not just a game. We were in big-stakes politics, and the future of the country was at stake. Therefore, there was a lot of discussion in the intervening years after 1995, with good reason. The government, eventually, after sort of humming and hawing, finally decided to come up with this piece of legislation.

I think it is not what it intended entirely, but many compromises, mostly political, had to be made for one reason or another. We end up with a bill that does not fully accomplish what the government hoped it would accomplish.

My point in the paper essentially is that we need three amendments. First, we must make it very clear that the threshold is a two-thirds threshold. The legislation as it now stands is in fact

[Traduction]

Monsieur Behiels, je vous sais gré d'être des nôtres aujourd'hui. Nous vous écoutons.

M. Michael Behiels, professeur, département d'histoire, Université d'Ottawa: Madame la présidente, c'est vraiment un jour historique comme en témoigne la majesté des lieux, ce qui montre que le Sénat entre dans le XXI^e siècle fort bien nanti, chose qui avait trop tardé à mon avis. À mon dernier témoignage ici, les autres salles de comité étaient plutôt délabrées et avaient grand besoin de travaux. Je suis heureux de constater que l'on y voit.

Je remercie le comité de m'avoir invité. Il y a plusieurs mois déjà que ce projet de loi occupe mes réflexions. J'ai donné quelques causeries sur ce texte et j'en ai discuté avec diverses personnes. Plus j'en discute, plus je le trouve inquiétant.

Je n'ai pas beaucoup de temps maintenant. On me dit que j'ai 15 minutes. La greffière a été très ferme là-dessus, et je comprends pourquoi. Mon texte est long, je ne vous en donnerai pas lecture. Ce serait inutile puisque vous l'avez tous entre les mains, et vous pourrez le lire au complet quand vous en aurez le temps. Si vous avez des questions, vous savez où me rejoindre.

Ce qui m'inquiète, c'est que le projet de loi ne permettra pas au gouvernement d'atteindre son but, lequel consiste essentiellement à prévenir toute déclaration unilatérale d'indépendance de la part du gouvernement du Québec. Voilà comment je comprends l'intention du gouvernement et celle du projet de loi. La grande question est de savoir si ce sera bien le cas. Tel qu'il est rédigé maintenant, le projet de loi ne permettra probablement pas d'atteindre cet objectif, si c'est bien son objectif, et je crois que c'est le cas.

Toute cette histoire remonte au soir du référendum de 1995 et à la grande peur que tous les Canadiens ont éprouvée en voyant la ligne à l'écran osciller entre 49 et 51 p. 100. Nous avons tous eu la vision cauchemardesque de ce qui pourrait se passer le lendemain matin si les séparatistes réussissaient à remporter ce référendum avec 50 p. 100 plus un des voix.

Ce fut un dur réveil pour le pays, pour le premier ministre, pour le Cabinet et le caucus, et le personnel du Conseil privé a compris que tout cela était vrai. Ce n'était pas seulement un jeu. Il s'agissait d'enjeux politiques considérables, et l'avenir du pays était menacé. Par conséquent, il y a eu de vives discussions dans les années qui ont suivi 1995, et ce, pour de bonnes raisons. Le gouvernement, après moult hésitations, a finalement décidé de proposer ce projet de loi.

Je pense qu'il ne correspond pas tout à fait à ce qu'il avait dans l'idée, mais, pour diverses raisons, il a fallu faire de nombreux compromis, surtout d'ordre politique. On aboutit donc à un projet de loi qui ne permet pas vraiment au gouvernement d'obtenir tout ce qu'il espérait.

Ce que je dis essentiellement, dans mon texte, c'est qu'il faut apporter trois amendements. Premièrement, il faut dire dans les termes les plus clairs que le seuil est le deux tiers des voix. Sur ce

wide open. It is far too discretionary. It will give the federal government and, of course, the cabinet and the governing caucus far too much power to decide, after the fact, what it considers to be a legitimate vote. I think that in a democracy that is unacceptable. You cannot have that in a democracy. People going to the polls need to know what it is all about. Do they have to reach 50 per cent plus 1? Do they have to reach 57 per cent or 60 per cent or 66 per cent and two thirds? What is the threshold?

This is not a normal kind of referendum. It is not entirely consultative, as many people would like to indicate that it would be, because it would have momentous political consequences, far more than a normal referendum — whether a plebiscite referendum like in 1942 on whether the government should rescind its promise for no conscription for overseas service or the referendum of 1899 on prohibition. It is not that kind of referendum. It is a referendum on the future of a country. Once citizens of a province have decided that they want to move down the road to secession, it is not a mere consultation. It is more than that.

I know that it is not in the Constitution and that it does not carry any kind of formal constitutional weight, but politically it would carry enormous weight. We must set a threshold now for that reason. We cannot wait until the moment of the referendum, and even after. The caucus would meet, and the cabinet would meet, and the Prime Minister would come out and say that it is not legitimate, it is only 58 per cent, and we will not go to the table.

I can tell you now that all hell would break loose in Quebec, as it probably would in British Columbia. People would ask why we went through that exercise. The fallout would be enormous.

People must know, before going to the polls, what they are doing. If it is not 50 per cent plus one, then say what it is. If it is 58 per cent plus one, then we could discuss that. This vague and ambiguous notion that it can be anything that the government decides after the fact is totally unacceptable. It will be considered unacceptable by most Canadians, not only those in Quebec.

The second amendment deals with clause 3, which is the one that I find most problematic of the entire bill. That clause is the most problematic because there is no clear indication — and here is the heart of the ambiguity of this so-called clarity bill — as to which amending formula or which ratification formula would be used to bring any deal into force, legally and constitutionally.

Any negotiated deal would be arrived at after months and months of difficult negotiations — if they ever managed to arrive at a conclusion. I think that it is highly unlikely that a negotiated position could be reached, given the high stakes involved and given the vested interests involved. There is so much at stake that it is highly unlikely that men and women sitting around a table

point, le projet de loi, tel qu'il est libellé maintenant, laisse la porte grande ouverte. C'est beaucoup trop vague. Le texte de loi donne au gouvernement fédéral et, bien sûr, au Cabinet et au caucus de la majorité, beaucoup trop de latitude pour décider, après le fait, ce qu'il juge être un vote légitime. À mon avis, dans une démocratie, c'est inacceptable. On ne peut pas avoir ça dans une démocratie. Les gens qui vont aux urnes doivent savoir ce pour quoi ils vont voter. Le seuil est-il de 50 p. 100 plus un? Est-il de 57 p. 100, 60 p. 100, 66 p. 100 ou deux tiers? Quel est le seuil?

On n'est pas ici en présence d'un référendum normal. Ce n'est pas entièrement consultatif, comme de nombreuses personnes aimeraient le faire croire, étant donné qu'il aura des conséquences politiques extraordinaires, beaucoup plus qu'un référendum normal — qu'il s'agisse d'un plébiscite comme en 1942 lorsque le gouvernement voulait revenir sur sa promesse relative à la conscription pour le service outremer ou du référendum de 1899 sur la prohibition. Ce n'est pas ce genre de référendum-là. C'est un référendum sur l'avenir du pays. Une fois que les citoyens d'une province ont décidé qu'ils veulent s'engager dans la sécession, il ne s'agit plus d'une simple consultation. C'est plus que cela.

Je sais que la Constitution est muette là-dessus et qu'un tel référendum n'a aucune valeur sur le plan constitutionnel comme tel, mais dans la balance politique, il pèserait très lourd. C'est pour cette raison qu'il faut fixer un seuil maintenant. On ne peut pas attendre jusqu'au référendum, ni même après. Le caucus se réunirait, le Cabinet aussi, et le premier ministre en sortirait en disant que le résultat n'est pas légitime, étant donné qu'on n'a obtenu que 58 p. 100 de oui, et ainsi, le gouvernement ne négociera pas.

Je peux vous assurer dès maintenant que ce serait le chaos au Québec, et ce serait probablement le cas aussi en Colombie-Britannique. Les gens se demanderaient pourquoi ils se sont prêtés à un tel exercice. Les séquelles seraient énormes.

Avant que les gens aillent aux urnes, ils doivent savoir quelles seront les conséquences de leur vote. Si ce n'est pas 50 p. 100 plus un, alors il faut le dire. Si c'est 58 p. 100 plus un, on pourrait alors en discuter. Personne au monde ne peut accepter cette idée vague et ambiguë selon laquelle le seuil pourrait être déterminé par le gouvernement après le référendum. La plupart des Canadiens, et pas seulement ceux du Québec, jugeront que c'est inacceptable.

Mon deuxième amendement porte sur l'article 3, article qui est probablement le plus inquiétant de tout ce projet de loi. Cet article est le plus inquiétant parce que l'on n'indique pas clairement — et l'on est au cœur ici de l'ambiguïté de ce prétendu projet de loi de clarté — quel mode de révision ou de ratification l'on utiliserait pour donner force de loi, sur le plan juridique et constitutionnel, à tout accord qui interviendrait.

Tout accord négocié interviendrait après des mois et des mois de difficiles négociations, à supposer qu'elles aboutissent. À mon avis, il est très improbable que l'on arrive à un accord négocié étant donné les enjeux élevés et les intérêts fondamentaux qui sont en cause. Les enjeux sont tellement élevés qu'il est fort improbable que les hommes et les femmes réunis autour d'une

behind closed doors will ever be able to arrive at a deal that will stand the test of the people. No matter what formula is used under section 5 of the Constitution Act, whether it be seven provinces and 50 per cent of the population, or Parliament, or whether it be unanimity, or all of them together in different stages and different ways in a very complex process, I do not think that any negotiated secessionist deal would stand that test. It would be rejected in one forum or another.

It remains important that this legislation spell out to all Canadians the ratification process. There is a lot of debate amongst academics about that, as the work of Russell and Ryder indicates very clearly in their long article for the Institute of Public Affairs.

The Senate should think clearly about the second amendment proposed. This bill is a kind of, how should one put it, halfway house. It deals with the first two stages of the referendum process, the question of the question. It deals in an ambiguous way with the majority, and then stops. The most important aspect of any constitutional amendment, as we well know having gone through Meech and Charlottetown, is the ratification process. Everyone understands that it will require a constitutional amendment. That is apple pie and motherhood. The critical question is how will you bring about that constitutional amendment, which involves the secession of part or all of a province from the Canadian federation.

The third and final amendment that I propose is regarding a national referendum. There is no acknowledgement in this bill that sovereignty belongs to the Canadian people and that the Constitution belongs to Canadians. Having gone through the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement, this Prime Minister insisted, and quite rightly so, that there be a referendum to legitimize what the politicians behind closed doors had been doing over months and months. Those politicians cobbled together a highly convoluted, highly complicated document, with 25 or 30 political accords that remained to be negotiated. Many questions remained unanswered.

The political instincts of this Prime Minister, I think, were right. He insisted that there be a national referendum. Fortunately, he got his way. Canadians, in fact, had the final word. They voted down the package, and it was their right to do so. Sovereignty resided in the hands of the Canadian people.

We should learn an important lesson from that process of mega-constitutional change that started way back in 1964 and went on through the Victoria Charter and the Constitution Act of 1982. At that time, then prime minister Trudeau stood his guns and insisted upon a referendum to legitimize 1982. Otherwise, we would not have had the reason for Meech and Charlottetown. Unfortunately, he backed down on that.

Having gone through 1987, 1990, Meech Lake and Charlottetown, we must understand that there is the larger issue here of the sovereignty of Canadians over their Constitution. This

table, à huis clos, arrivent jamais à conclure un accord qui recevra l'aval de la population. Peu importe la formule que l'on utilisera en vertu de l'article 5 de la Loi constitutionnelle, qu'il s'agisse de sept provinces et de 50 p. 100 de la population et peu importe que ce soit le Parlement qui décide, que ce soit à l'unanimité, ou que l'on utilise toutes ces formules à diverses étapes et de manière différente dans un processus très complexe, je ne crois pas qu'un accord négocié sur la sécession recevra l'aval de la population. Il sera rejeté dans une instance ou une autre.

Il demeure important que ce projet de loi explique à tous les Canadiens le processus de ratification demeure important. Le débat entre universitaires à ce sujet fait rage, comme en témoigne très clairement le long article que Russell et Ryder ont rédigé pour le compte de l'Institute of Public Affairs.

Le Sénat doit songer sérieusement au deuxième amendement que je propose. Ce projet de loi fait, pour ainsi dire, la moitié du chemin. Il traite des deux premières étapes du processus référendaire, soit la question de la question. Il traite d'une manière ambiguë de la majorité, puis il s'arrête là. L'aspect le plus important de toute modification constitutionnelle, comme nous le savons fort bien depuis Meech et Charlottetown, c'est le processus de ratification. Tout le monde comprend que cette démarche exigera une modification constitutionnelle. Cela tombe sous le sens. La question essentielle est de savoir comment l'on va apporter cette modification constitutionnelle qui porte sur la sécession d'une partie d'une province ou d'une province entière de la fédération canadienne.

Le troisième et dernier amendement que je propose fait état d'un référendum national. Ce projet de loi ne dit nullement que la souveraineté réside dans le peuple canadien et que la Constitution appartient aux Canadiens. Ayant vécu les tractations de l'Accord du lac Meech et de l'Entente de Charlottetown, notre premier ministre a réclamé, et avec raison, la tenue d'un référendum qui légitimerait l'accord que des politiciens avaient mis des mois et des mois à négocier à huis clos. Ces politiciens avaient négocié un texte très compliqué, très alambiqué, et il restait 25 ou 30 accords politiques à négocier. De nombreuses questions restaient sans réponse.

À mon avis, l'intuition politique de notre premier ministre était juste. Il a réclamé la tenue d'un référendum national. Heureusement, il a obtenu satisfaction. Et ce sont en fait les Canadiens qui ont eu le dernier mot. Ils ont rejeté le tout, ainsi qu'ils étaient en droit de le faire. La souveraineté a résidé entre les mains du peuple canadien.

Nous devons tirer une leçon importante de ce processus de modification méga-constitutionnelle qui a commencé en 1964 et qui nous a amenés à la Charte de Victoria et à la Loi constitutionnelle de 1982. À l'époque, le premier ministre Trudeau avait refusé toute concession et réclamé un référendum qui légitimerait l'accord de 1982. Ce qui nous aurait dispensés des accords de Meech et de Charlottetown. Malheureusement, il a reculé sur ce point.

Ayant vécu les événements de 1987, 1990, l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown, il faut comprendre que le grand enjeu ici est le fait que les Canadiens sont les maîtres de

is not something to be worked out behind closed doors by politicians. I was taken aback by this government, especially this Prime Minister, having decided to forego what to me is the most important element in any major issue of secession. That is, the people must decide. That legitimizes the entire process.

If people do decide that they can live with the deal, the problems that follow would be far less. The prospects of violence and people rejecting and trying to scuttle the deal would lose all legitimacy. The Canadian people would have sanctioned the deal. After all, it starts with the process of a referendum.

The referendum, as it is now sort of built into this bill, is restricted to only one part of the country. It does not involve Canadians. Russell and Ryder understand that. They have a convoluted notion of a referendum based upon five regions, because we now have a bill in the House of Commons that tries to circumvent the Constitution and introduce five regions, rather than unanimity in seven provinces and 50 per cent of the population.

I do not think that that bill has any force in law. It is simply a bill. It has nothing to do with the constitutional amending formula in any formal sense. It was wishful thinking on the part of Prime Minister Chrétien's government. They tried to apply the referendum in that way. It is convoluted and unacceptable.

However, we do now have a constitutional convention of a referendum to ratify any major constitutional change. If secession is not a major constitutional change, then I do not know what is. I cannot envisage anything more major than that. If Canadians do not have their final say, then it will have no legitimacy whatsoever. Such a process would be followed by a lot of tension and disruption. It is not something on which politicians can, and should have, the final say.

Here again, if this bill is to be absolutely clear, the role of the Canadian people should be written into the bill because they have the ultimate sovereignty in this country.

Senator Beaudoin: Your three amendments are very interesting, and I am sure there will be many questions. I will focus on the second amendment. That proposed amendment speaks to which amending formula should apply in the ratification process.

The advisory opinion was on the question of negotiations, but, at the very end, it states that whatever the case, if this is successful we should have an amendment to the Constitution. Unfortunately, the question was not addressed at the Supreme Court, because the government was apparently not interested in knowing which formula of amendment would apply. As well, it was possible for the court to rule on this — they have done that in the past, even when not invited to rule — but they did not do it. In my opinion,

leur Constitution. Il n'appartient pas à des politiciens de négocier une constitution à huis clos. J'ai été surpris de voir ce gouvernement-ci, tout particulièrement notre premier ministre, décider de renoncer à ce qui est pour moi l'élément le plus important de toute forme majeure de sécession. À savoir que ce sont les gens qui doivent décider. Leur décision légitimise tout le processus.

Si les gens décident qu'ils peuvent vivre avec l'accord, les problèmes qui s'ensuivent s'en trouvent de beaucoup diminués. Les perspectives de violence et toute manœuvre visant à faire avorter un tel accord perdraient toute légitimité. Le peuple canadien aurait sanctionné l'accord. Après tout, tout commence par un référendum.

Le référendum, tel qu'il est prévu dans ce projet de loi, se limite à une seule partie du pays. Les Canadiens n'ont pas voix au chapitre. Russell et Ryder comprennent cela. Ils proposent un référendum complexe qui se tiendrait dans cinq régions étant donné que la Chambre des communes a adopté un projet de loi qui cherche à contourner la Constitution et fait intervenir cinq régions, au lieu de l'unanimité dans sept provinces et 50 p. 100 de la population.

Je crois que ce projet de loi est dépourvu de toute valeur juridique. Ce n'est qu'un projet de loi. Ce texte n'a rien à voir avec le mode de révision constitutionnelle en tant que tel. Le gouvernement du premier ministre Chrétien rêvait en couleur. Ils ont essayé d'imaginer un référendum en ce sens. C'est une formule compliquée et inacceptable.

Cependant, nous avons bel et bien une convention constitutionnelle où un référendum permet de ratifier toute grande modification constitutionnelle. Or, il n'y a pas plus grande modification constitutionnelle qu'une sécession. Je ne peux rien imaginer de plus grand en dehors de cela. Si les Canadiens n'ont pas le dernier mot, ce processus n'a alors aucune légitimité. Un tel processus donnerait naissance à énormément de tensions et de perturbations. Ici, ce ne sont pas les politiciens qui peuvent ou doivent avoir le dernier mot.

Je le répète, pour que ce projet de loi soit absolument clair, il faut que le texte prévoie le rôle que jouera le peuple canadien étant donné qu'il est le détenteur ultime de la souveraineté dans notre pays.

Le sénateur Beaudoin: Vos trois amendements sont très intéressants, et j'ai la certitude que l'on vous posera de nombreuses questions. Je vais m'en tenir à votre deuxième amendement. Il s'agit ici du mode de révision qui s'appliquerait au processus de ratification.

L'avis de la Cour portait sur la question des négociations, mais, ultimement, il est dit que quel que soit le cas, si cette démarche aboutit, il faut modifier la Constitution. Malheureusement, la question n'a pas été posée à la Cour suprême parce que le gouvernement, apparemment, ne tenait pas à savoir quel mode de révision s'appliquerait. De même, la Cour aurait pu se prononcer sur cette question — c'est ce qu'elle a fait par le passé, même lorsqu'elle n'a pas été invitée à statuer — mais elle n'a rien fait en

it is important. If we reach that goal, will the formula be 7-50 or will it be unanimity?

If there is no successful referendum, then there is no point in talking about it, but we never know. What, in your opinion, is the amending formula? The jurists are divided. Some say it will be the unanimity formula and some say it will be 7-50. Clearly, those who came before us were also divided.

Mr. Behiels: Senator Beaudoin, you are absolutely correct. All of this begins with the government's decision not to include a fourth question, or maybe a fifth question, too, to the court.

I think that was very deliberate. It flows from the government's thinking that, somehow, if we just try to shock Quebecers into believing that, really, it will be on secession and nothing else, that will dissuade the present and any future Quebec government from ever contemplating a future referendum, because they would lose. I believe that is a false assumption. If you legislate, then you do it for the worst-case scenario, which is, in fact, a referendum on secession.

If you read that there can be a referendum on the question of session, then it must be understood that there may be a Yes vote. That is a possibility. It may not be probable at this time, but it is a technical possibility. People can be persuaded under the set of circumstances that we will go over the threshold. We have no control over that; we do not know what will transpire. Legislation has to take into account all of those contingencies.

The Supreme Court would have loved to address the issue. They are eager. If you read those lines, you will understand. They are asking, "Why did they not ask us?" Then they said, "À la prochaine," because they know that the question must be settled.

They also know that it is the formula of unanimity that applies. However, they began to understand that that is essentially a straitjacket, because with the formula of unanimity the chances of one part of Canada seceding in a legal way are not good; it will not happen. There will always be one reason or another for one of the constituent members to deny the process, and it opens the whole process to a form of blackmail: I will say Yes, but I want something for that Yes vote. Unanimity will lead to the chance of that happening. Therefore, they instead wandered off into a political quagmire, a political minefield, where they came up with the whole scenario that it is the principles of the Constitution that will determine the appropriate amending formula. We should be guided by this set of principles.

Thus, they tried to circumvent the straitjacket by proposing a set of principles for us to think about. Whether or not those principles are appropriate is another matter. Some are and some are not. It is not conclusive. However, in a sense, we are in a constitutional straitjacket with unanimity. The unanimity formula applies — that is the tough nut. That is why they did not want to

ce sens. À mon avis, la question est importante. Si ce processus débouche, utilisera-t-on la formule 7-50 ou la formule de l'unanimité?

Si le référendum est négatif, il ne sert à rien de parler de tout cela, mais on ne sait jamais. Quel serait, à votre avis, le mode de révision applicable? Les juristes sont divisés sur cette question. Certains disent que ce sera la formule de l'unanimité, et d'autres disent que ce sera la formule 7-50. Chose certaine, les juristes que nous avons entendus étaient également divisés.

M. Behiels: Sénateur Beaudoin, vous avez parfaitement raison. Tout cela tient au fait que le gouvernement a décidé de ne pas poser une quatrième question, ou peut-être même une cinquième question, à la cour.

Je pense que c'était délibéré. Le gouvernement se dit que, si nous arrivons d'une manière ou d'une autre à saisir l'imagination des Québécois et à leur faire comprendre que le prochain référendum portera sur la sécession et sur rien d'autre, cela dissuadera le gouvernement du Québec, maintenant et à l'avenir, de songer à tout nouveau référendum, parce que ce serait un référendum perdant. À mon avis, cette hypothèse est fautive. Si on légifère, c'est parce que l'on prévoit le scénario du pire, qui serait un référendum sur la sécession.

Si vous pensez qu'il peut y avoir un référendum sur la sécession, il faut se dire qu'il pourrait déboucher sur un oui. C'est une possibilité. Ce n'est peut-être pas probable pour le moment, mais c'est une possibilité sur le plan technique. Dans certaines circonstances, l'on peut persuader les gens et l'on peut dépasser le seuil. On n'a aucun contrôle là-dessus; on ne sait pas ce qui va se passer. Une loi doit prendre en compte toutes ces éventualités.

La Cour suprême aurait bien aimé se prononcer sur cette question. Les juges étaient désireux de le faire. Si vous lisez leur texte, vous allez comprendre. Ils demandent: «Pourquoi ne nous ont-ils pas posé la question?» Alors ils ont dit: «À la prochaine», parce qu'ils savent qu'il faudra régler cette question.

Ils savent aussi que c'est la formule de l'unanimité qui s'applique. Cependant, ils se sont mis à comprendre que c'était essentiellement une camisole de force, parce qu'avec la formule de l'unanimité, une région du Canada a peu de chance d'opérer une sécession légale; ça n'arrivera pas. Il y aura toujours une raison ou une autre pour que l'une des parties constituantes fasse avorter le processus, ce qui ouvre tout le processus à une forme de chantage: je vais dire Oui, mais je veux quelque chose en échange de ce Oui. La formule de l'unanimité peut nous conduire à cette éventualité. Voilà pourquoi les juges se sont égarés dans un marais politique, un champ de mines politique, où ils ont imaginé ce scénario selon lequel ce sont les principes de la Constitution qui détermineront le mode de révision voulue. Nous devons nous guider sur cet ensemble de principes.

Ils ont ainsi cherché à éviter la camisole de force en proposant à notre réflexion un ensemble de principes. Pour ce qui est de savoir si ces principes sont indiqués ou non, c'est une autre question. Certains le sont et d'autres non. On ne conclut rien ici. Cependant, dans un sens, la formule de l'unanimité nous impose une camisole de force constitutionnelle. La formule de l'unanimité s'applique

address it. It sends a message to Quebecers that they can have a referendum, but the really big test will be, in fact, ratification.

Senator Beaudoin: Mr. Hogg said that it will be the 7-50 formula and Mr. Magnet believes that it will be unanimity, if we reach that goal.

Mr. Behiels: I do not understand why you would say 7-50, because it involves some institutions that come under the unanimity rule.

Senator Beaudoin: Dean Hogg's argument is that the unanimity clause is not stated — enumerated — in section 41. Therefore, the preponderance of evidence is that it will be the 7-50 formula. It is very difficult.

Senator Kinsella: Professor Behiels, you made reference to the sovereignty of the people of Canada. In paragraph 85 of the advisory opinion, the court states: "The Constitution is the expression of the sovereignty of the people of Canada." I should like you to develop a little further for us the import of the sovereignty of the Canadian people.

Mr. Behiels: I think that it is at the heart of this whole thing. Unfortunately the amending formula, back in 1982, involved only the executive and the legislatures in Parliament. I think, in reality, in the *realpolitik* of day-to-day life, that cannot hold. All politicians understand that in their hearts. They know that it is the Canadian people who are sovereign, ultimately.

It would be fine for minor amendments — the executive can proceed with the business, for example, as they did with Newfoundland and Quebec and the issues of the denominational schools, in a bilateral kind of amendment. However, it is different for something as fundamental as the future of the country. Just as the Rockies belong to every Canadian citizen in Quebec, so, too, do the Laurentians belong to every Canadian citizen in Alberta. The country is not simply parcelled off in geographic terms — the Maritimes belong only to Maritimers and Ontario only to Ontarians. The entire country belongs to each and every citizen of Canada. We all have rights and obligations that flow from that, and, therefore, any amendment that involves a secession of part or all of a province involves all Canadians, because it is in fact part of their heritage, fabric and country.

I believe the Supreme Court understands that. I do not think they could address it, in any real sense, because the question was not put to them. I think that was done quite deliberately by the federal government. There were many arguments as to whether or not they should go forward on this. They have chosen, in fact, a minimalist position at the moment, and Bill C-20 represents that. That is the minimum that the government's caucus and cabinet could have accepted, although they probably would have preferred more.

ici, et c'est bien l'âpre vérité. Voilà pourquoi ils n'ont pas voulu se prononcer. On a fait savoir aux Québécois qu'ils peuvent tenir un référendum, mais que le véritable test sera en fait la ratification.

Le sénateur Beaudoin: M. Hogg a dit que ce sera la formule 7-50 et M. Magnet croit que ce sera l'unanimité, si nous y parvenons.

M. Behiels: Je ne comprends pas pourquoi on parlerait de 7-50, étant donné que cette règle fait intervenir des institutions qui sont assujetties à la règle de l'unanimité.

Le sénateur Beaudoin: M. Hogg soutient que la clause de l'unanimité n'est pas mentionnée — énoncée — à l'article 41. Par conséquent, selon la prépondérance de la preuve, on utilisera la formule 7-50. C'est très difficile.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Behiels, vous avez parlé de la souveraineté de la population du Canada. Au paragraphe 85 de l'avis consultatif, la Cour déclare que: «La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada». J'aimerais que vous nous parliez un peu plus de l'importance de la souveraineté de la population du Canada.

M. Behiels: Nous touchons là au cœur même de toute cette affaire. Malheureusement, le mode de révision, en 1982, ne traitait que du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au Parlement. Je pense qu'en réalité, c'est-à-dire dans la réalité politique quotidienne, cela ne tient pas. Tous les politiciens le comprennent instinctivement. Ils savent que c'est la population canadienne qui est souveraine, en fin de compte.

Cela irait pour des modifications mineures — le pouvoir exécutif peut aller de l'avant, par exemple, comme il l'a fait dans les questions concernant Terre-Neuve et le Québec et les écoles confessionnelles, dans le cadre d'un amendement de type bilatéral. Toutefois, il n'en va pas de même pour quelque chose d'aussi fondamental que l'avenir du pays. Tout comme les Montagnes rocheuses appartiennent à chaque citoyen canadien au Québec, de même les Laurentides appartiennent à chaque citoyen canadien qui vit en Alberta. Le pays n'est pas simplement morcelé en entités géographiques — les Maritimes appartenant seulement aux gens des Maritimes et l'Ontario exclusivement aux Ontariens. Le pays dans sa totalité appartient à chacun des citoyens canadiens. Nous avons tous des droits et des obligations qui découlent de ce fait et, par conséquent, toute modification qui entraîne la sécession d'une partie d'une province ou de la totalité de celle-ci concerne tous les Canadiens, parce que cela fait partie de leur patrimoine, de la trame du pays.

Je crois que la Cour suprême le comprend bien. Je ne pense pas qu'elle pouvait examiner réellement cette question parce qu'elle ne lui a pas été soumise. Je pense que le gouvernement fédéral l'a fait sans doute de façon délibérée. De nombreux raisonnements ont été invoqués pour justifier qu'on aille de l'avant ou non relativement à cette question. On a en fait choisi une position minimaliste, et c'est ce que représente le projet de loi C-20. C'est-à-dire que c'est le minimum que le caucus de la majorité et le Cabinet auraient pu accepter, bien qu'ils eussent probablement préféré faire davantage.

We are in a quandary, because the Constitution Act of 1982 does not give a formal role to Canadian citizens. That is the problem. We have, by a convention now, an informal role for Canadian citizens that is established in practice — perhaps not in law, but in practice. In fact, Bill C-20 should take that into account.

Senator Kinsella: As a senator from the province of New Brunswick and the Maritime division, my second concern is that of the numbers. They weigh heavily in my assessment, including a national referendum but equally with reference to this bill, when I look at the whole legal process that is being proposed. That process commences with the members of the House of Commons assessing the clarity of the question and then the clarity of the result. There are 301 members of Parliament and 103 of them come from the province of Ontario, which borders the west of Quebec. The province of New Brunswick borders the east of Quebec, where we have 700,000 people. The whole Maritime region has perhaps 24 members in total in the House of Commons.

What, in your view, was the genius of the Fathers of Confederation when they conceptualized an upper house to be composed of members chosen on the basis of senatorial division whereby the Maritimes has 24 and Ontario has 24? What was the genius in terms of protecting minority rights? As you know, because of section 16.1 of the Charter, New Brunswick has a special constitutional obligation to protect the equality of two linguistic communities. This whole process is very pressing for New Brunswickers and Maritimers. I should like your comment on that.

Mr. Behiels: You are absolutely right. I could not quite understand the language of the Supreme Court when they talked about limited numbers of political actors. They then wrote that into the bill and in the process they wrote out a role for the Senate at the very early stages. I believe that is unacceptable. Honourable senators are quite capable in their positions to defend your institution and you should do so with tremendous vigour. Indeed, you should go to the Canadian public with that concern, because the Senate is an integral part of Parliament. It has been and should continue to be an integral part of Parliament, especially on such a crucial issue as the breakup of their country.

I believe the Senate was designed to do that sort of job — to protect the weak, to protect minorities, to protect regions that could not have the kind of power and sway of numbers in the House of Commons. That was understood clearly back in the middle of the 19th century. I do not know why it is not understood at the end of the 20th century. Unfortunately, over a long history the Senate has been abused. It has been used, and its role has been distorted in ways that I do not think the Fathers of Confederation could fully understand.

The upper house does need to establish a new sense of legitimacy, which would happen through the development of an elected Senate. That is my personal view and has been my view for a long time now. That would give the Senate a considerable amount more clout to defend the interests of the regions and the

Nous sommes dans un dilemme, parce que la Loi constitutionnelle de 1982 ne confère pas de rôle formel aux citoyens canadiens. C'est là que le bât blesse. Par convention, les citoyens canadiens ont maintenant un rôle informel qui est établi dans la pratique — peut-être pas en droit, mais dans la pratique. En fait, il faudrait en tenir compte dans le projet de loi C-20.

Le sénateur Kinsella: En tant que sénateur de la province du Nouveau-Brunswick et de la division des Maritimes, je suis préoccupé en deuxième lieu par les chiffres. Ils comptent grandement dans mon évaluation, notamment en ce qui concerne un référendum national mais aussi en ce qui a trait à ce projet de loi, quand je pense à tout le processus juridique qu'on propose. Ce processus commence avec les membres de la Chambre des communes qui évaluent la clarté de la question puis la clarté du résultat. Il y a 301 députés et 103 d'entre eux sont de la province de l'Ontario, qui se trouve à l'ouest du Québec. La province du Nouveau-Brunswick se trouve à l'est du Québec, et compte 700 000 habitants. Toute la région des Maritimes a environ 24 députés à la Chambre des communes.

À votre avis, à quoi songeaient les Pères de la Confédération quand ils ont conçu cette chambre haute qui devait être composée de membres choisis par division sénatoriale et où les Maritimes obtenaient 24 sénateurs et l'Ontario 24 aussi? Pensaient-ils protéger ainsi les droits des minorités? Comme vous le savez, en raison de l'article 16.1 de la Charte, le Nouveau-Brunswick a l'obligation constitutionnelle particulière de protéger l'égalité de deux communautés linguistiques. Tout ce processus est très préoccupant pour les gens du Nouveau-Brunswick et des Maritimes. J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez.

M. Behiels: Vous avez parfaitement raison. Je ne vois pas vraiment à quoi se réfère la Cour suprême quand elle parle d'un nombre limité d'acteurs politiques. Puis on a inscrit cette formule dans le projet de loi et ce faisant on a exclu la participation du Sénat d'entrée de jeu. Je trouve que c'est inacceptable. Les sénateurs sont assez bien placés pour défendre votre institution et vous devriez le faire avec la plus grande énergie. Naturellement, vous devriez faire part de cette préoccupation à la population canadienne, parce que le Sénat fait partie intégrante du Parlement. Il est et devrait continuer d'être une partie intégrante du Parlement, surtout en ce qui a trait à des questions aussi cruciales que l'éclatement du pays.

Je crois que le Sénat a été conçu pour remplir ce genre de fonction — pour protéger les faibles, pour protéger les minorités, pour protéger les régions qui pourraient ne pas avoir le pouvoir voulu ni le nombre de députés suffisant à la Chambre des communes. On le comprenait déjà clairement au milieu du XIX^e siècle. Je ne vois pas pourquoi on ne le comprend pas à la fin du XX^e. Malheureusement, pendant longtemps le Sénat a été berné. On s'est servi de lui, et son rôle a été déformé tant et si bien que les Pères de la Confédération ne pourraient pas vraiment s'y retrouver.

La Chambre haute doit établir sa légitimité sur de nouvelles bases, ce qui se produirait si l'on optait pour un Sénat élu. C'est mon avis personnel et c'est ce que je pense depuis longtemps. Cela donnerait au Sénat beaucoup plus de pouvoir pour défendre les intérêts des régions et des minorités, et c'est là son rôle. Dans

minorities, and that is its role. In a mature democratic society I am sure we would be able to find the rules and regulations to do that.

I fully understand your point of view, and on this point you should insist upon amendment that in fact writes in the role of the Senate from the beginning. Otherwise, why are you here? What is your role? You have been reduced to floor sweepers.

I could not quite understand that aspect of the bill. I am trying to fathom in my own mind why the Prime Minister has such a negative view of the Senate. That was not my initial impression of the Prime Minister, but somehow he has been persuaded at this early stage that the appropriate political actors ought to be limited and that, since this is not a formal part of the amending process, there is no real requirement, constitutionally, to have the Senate involved. That is narrow thinking, however. If the Senate is not involved from the outset, it will give the government a great deal of trouble down the road. It is better to have the Senate on board right from the outset than to bring them in late in the game when they can cause enormous amounts of problems, as is the case with this bill.

Senator Christensen: Regarding your third amendment, when do you see a national referendum being implemented? Would it be to receive approval for the negotiations and the amending formula that would be used, or would you see it used after the negotiations to approve the negotiations?

Mr. Behiels: I thought about that for a considerable period of time, and I have discussed some of this with Senator Joyal. If it is made very clear in the bill that the Canadian people ultimately hold the veto, in a sense, over any deal that might be arrived at, it comes at that stage. Once all of the political actors have done their formal work to the best of their abilities, under far more difficult conditions than Meech or Charlottetown, and if in fact they manage to cobble something together that they think would hold, then, of course, that is when you give the Canadian people the final say.

That keeps everyone honest, because they know that, at the end of the day, if it does not stand that test of the sovereignty of the people, the matter is finished. It will not be implemented. That is the way to keep everyone in the entire system honest, because they know that a deal must be ratified by Canadian citizens from coast to coast. That is the point at which I would see a national referendum coming into play.

Senator Christensen: If it were not ratified, what then?

Mr. Behiels: Then it is not ratified. Everyone goes back to status quo. The political fallout must then be dealt with, but those are risks that we take in going down this road. We are a mature, developed, democratic society and we will need to deal with those consequences.

une société démocratique parvenue à maturité, je suis sûr que nous pourrions trouver les règles et la réglementation voulues pour le faire.

Je comprends tout à fait votre point de vue, et à ce propos vous devriez insister pour apporter une modification qui confirmerait dès le début le rôle du Sénat. Autrement, que faites-vous ici? Quel est votre rôle? On vous a relégués au rang de concierges.

Je ne comprends pas du tout cet aspect du projet de loi. Je me creuse les méninges pour essayer de comprendre pourquoi le premier ministre a une vision aussi négative du Sénat. Ce n'est pas l'impression que j'avais d'abord eue du premier ministre, mais on est parvenu de quelque manière à le convaincre qu'à cette première étape il fallait restreindre le nombre d'acteurs politiques et que, comme cela ne fait pas officiellement partie du processus de modification de la Constitution, il n'y a pas véritablement d'obligation, sur le plan constitutionnel, de prévoir un rôle pour le Sénat. C'est une vision étroite, toutefois. Si le Sénat ne participe pas dès le départ, il donnera au gouvernement beaucoup de difficultés en cours de route. Il vaut mieux engager le Sénat dès le départ que de l'inviter plus tard au cours de la partie quand il risque de causer d'énormes problèmes, comme c'est le cas en l'occurrence avec ce projet de loi.

Le sénateur Christensen: À propos de votre troisième amendement, quand croyez-vous qu'il y aurait un référendum national? Serait-ce pour approuver des négociations et le mode de révision qui serait employée, ou pensez-vous que ce serait après les négociations pour approuver celles-ci?

M. Behiels: J'y ai réfléchi pendant énormément de temps, et j'en ai un peu parlé avec le sénateur Joyal. Si l'on dit très clairement dans le projet de loi que c'est la population canadienne qui ultimement a le droit de veto, dans un certain sens, sur toute entente qui pourrait être conclue, c'est là qu'il y aurait référendum. Une fois que tous les acteurs politiques ont rempli leur fonction officielle de leur mieux, dans des conditions beaucoup plus difficiles que ce fut le cas pour les accords de Meech ou de Charlottetown, et si en fait ils parviennent à façonner quelque chose qui à leur avis conviendrait, alors, naturellement, c'est alors qu'on donnerait le dernier mot à la population canadienne.

On force ainsi l'honnêteté de tous, parce qu'on sait qu'en fin de compte si le principe de la souveraineté de la population n'est pas accepté, c'en est fini. Il n'y aura pas de mise en oeuvre. C'est ainsi qu'on force tout le monde dans tout le système à être honnête, parce qu'on sait qu'une entente doit être ratifiée par les citoyens canadiens d'un océan à l'autre. C'est à ce moment-là, il me semble, qu'un référendum national aurait lieu.

Le sénateur Christensen: S'il n'est pas ratifié, que se passe-t-il?

M. Behiels: Alors il n'est pas ratifié. On revient au statu quo. On doit alors s'occuper des retombées politiques, mais ce sont là les risques qu'on prend en s'engageant dans cette voie. Nous formons une société démocratique, développée et parvenue à maturité et nous devons nous accommoder de ces conséquences.

Senator Lynch-Staunton: Professor Behiels, you are the only witness I can recall who has actually suggested a figure as a minimum threshold before the negotiating process can start. You are suggesting two thirds. I think you are right, and we can quarrel about the number, but I think it is important that, if a bill of this sort is to be acted on and to become law, not only should the minimum Yes vote be specified but also the question should be specified. You have not touched on that.

Would you see a bill of this nature including the question and saying that we do not need to go to the House to get approval or to analyze the clarity of the question, because here is the only question that you can ask and the only answer that we will accept before the negotiating process starts? Do you not think that would make a better bill than this rather awkward procedure that Bill C-20 is asking us to approve?

Mr. Behiels: That is a very good point. Who decides the question? In a federation, the government's instincts and its best advice was probably, on this issue, correct. There is a role either for the National Assembly of Quebec or for the British Columbia legislature or for the Newfoundland legislature to frame the question if it is clear and only directed to secession, period.

At one point, Patrick Monahan argued that we should not do this. I believe we must do that. It must be on secession and nothing else. The bill is quite clear on that. It is perhaps not as clear as you would like it to be, but it is as about as clear as you can get it at this point in time, I think.

The next step you could insist upon — but again I have some qualms about this — is that the question be approved by a two-thirds majority in the National Assembly or in the British Columbia legislature, because that would force the participation of all parties in the assembly or the legislature. In other words, there would need to be a kind of unanimity in Quebec on the phrasing of the question. The government could not simply pose the question that it wanted on its own terms: it would have to involve all political actors in the assembly or in the legislature.

I do not believe that is the role for the national government to play. This must be debated within the province where the secessionist movement is taking place. I think they have the appropriate democratic instincts and they have the guideline that has been given on the question, that it must be on secession and nothing else. They have sufficient indications as to what would be acceptable and what would not be acceptable.

Senator Lynch-Staunton: I agree with you that the national government and Parliament have no say in the decision by the National Assembly or any provincial legislature. The Referendum Act in Quebec covers conditions for a referendum. However, we are not talking about an ordinary constitutional negotiation, a wish

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Behiels, si je me souviens bien, vous êtes le seul témoin à avoir évoqué un chiffre comme seuil minimal avant d'entamer des négociations. Vous parlez des deux tiers. Je pense que vous avez raison, et on peut toujours se quereller à propos des chiffres, mais je pense qu'il est important, si un projet de loi de cette nature doit être adopté et devenir loi, que non seulement on précise le nombre minimal de voix pour le oui mais aussi quelle devrait être la question. Vous n'en avez pas parlé.

Estimez-vous qu'un projet de loi de ce genre devrait inclure la question et dire que nous n'avons pas besoin de nous adresser à la Chambre pour obtenir une approbation ou analyser la clarté de la question, parce que telle est la seule question qu'on peut poser et telle est la seule réponse que nous accepterons avant d'enclencher un processus de négociations? Pensez-vous que nous disposerions alors d'un projet de loi préférable à cette procédure assez bizarre qu'on nous propose dans le projet de loi C-20?

M. Behiels: Voilà une excellente observation. Qui décide de la question? Dans une fédération, le gouvernement, à ce propos, agit probablement de façon avisée en se remettant à son flair et à ses meilleurs conseillers. Il y a lieu pour l'Assemblée nationale du Québec ou pour l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique ou pour celle de Terre-Neuve de jouer un rôle dans la formulation de la question si elle est claire et si elle ne traite que de la sécession, point.

À un moment donné, Patrick Monahan a soutenu que nous ne devrions pas faire cela. Je crois que nous devons le faire. La question doit porter sur la sécession et rien d'autre. Le projet de loi est bien clair là-dessus. Il n'est peut-être pas aussi clair qu'on le souhaiterait, mais il l'est tout autant qu'il peut l'être pour l'instant, il me semble.

L'autre chose sur laquelle on pourrait insister — mais encore là j'ai quelques réticences à ce sujet — c'est que la question soit approuvée par une majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale ou de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, parce que cela forcerait la participation de tous les partis à l'assemblée nationale ou à l'assemblée législative. Autrement dit, il devrait y avoir une certaine unanimité au Québec sur la formulation de la question. Le gouvernement ne pourrait pas poser la question qu'il veut de sa façon à lui: il devrait faire appel à tous les acteurs politiques de l'assemblée nationale ou de l'assemblée législative.

Je ne crois pas que ce soit là un rôle que doive jouer le gouvernement national. La question doit faire l'objet d'un débat au sein de la province où se manifeste le mouvement sécessionniste. Je pense qu'on a l'instinct démocratique voulu et que des directives ont été présentées sur la formulation de la question, c'est-à-dire qu'elle doit porter sur la sécession et rien d'autre. On dispose de suffisamment d'indications sur ce qui serait une question acceptable ou non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je reconnais avec vous que le gouvernement national et le Parlement n'ont pas à intervenir dans la décision de l'Assemblée nationale ou de toute assemblée législative provinciale. La Loi sur les référendums au Québec traite des conditions d'un référendum. Toutefois, il ne s'agit pas

for Senate reform, or more powers for the provinces. We are talking about the possibility of a province voting, by a vast majority, to break away from Confederation and become an independent entity. Surely the national government will not entertain any such negotiations unless it stipulates to that province the only question and answer that it will seriously consider in a secession discussion.

I maintain that if the question and the required majority were included a bill, the debate would be over. The Government of Canada and Parliament would have confirmed that this country is not to be played around with and that you had better be serious when you ask the question and ensure that you get the two-thirds majority. The debate would be over. We would not have to worry about a negotiating process, the agony of five years of negotiations, or a national referendum. Can you imagine the chaos this country would be in after a favourable vote on a question of which the House of Commons had the responsibility to decide the clarity?

Mr. Behiels: Senator, I wish you were right, but I do not think that would necessarily stop the process. Life is not like that. The Quebec government has made it very clear that this clarity bill means nothing to them. Mr. Bouchard is fond of saying that it does not exist for him, that it is not even on his radar screen. Someone like that will do what they think they must. Imposing the wording of the question on a province is not respectful of its autonomy.

Senator Chalifoux: We have heard from many witnesses concerns about this bill relating to the process and to consultations with the Senate and with the aboriginal nations in Quebec. The only purpose of this bill is to say that the question and the majority must be clear. That is all the bill does. However, it excludes the Senate and aboriginal people from consultation and as political partners. I should like to hear your comments on those two issues.

Mr. Behiels: If the Senate amends the bill to state that it must be included in the bill from the outset, that will in part address your concern about lack of protection for the aboriginal communities and other minorities, because that is in large measure the mandate of the Senate — regional and minority rights.

If the Senate were a political actor in the process from day one, that would, I think, go a considerable distance. I listened to the arguments made by the aboriginal communities here last Thursday. Their notion that the Senate is part of the federal government's fiduciary responsibility is appropriate. It hits the nail right on the head. I believe that the bill could be struck down as unconstitutional by the court because it does not allow the Senate to play its fiduciary role from the outset. It excludes the Senate. Although it is not a formal constitutional process at the outset, it is part of the informal process leading to an eventual constitutional amendment. Therefore, I think the aboriginal communities and the

ici d'une négociation constitutionnelle courante, de la volonté de réformer le Sénat ou d'attribuer plus de pouvoirs aux provinces. Nous parlons de la possibilité pour une province de voter, à une forte majorité, en faveur du retrait de la Confédération et de sa constitution en entité indépendante. Il est bien certain que le gouvernement national ne va pas accepter des négociations de cette nature à moins de préciser à cette province quelles sont la seule question et la seule réponse dont il serait prêt à tenir sérieusement compte pour entamer une discussion sur la sécession.

Je maintiens que si le projet de loi faisait état de la question et de la majorité requise, il n'y aurait plus de débat. Le gouvernement du Canada et le Parlement aurait ainsi confirmé que l'on ne traite pas notre pays à la légère, que l'on a intérêt à être sérieux lorsqu'on pose la question et que l'on doit s'assurer d'obtenir la majorité des deux tiers. Il n'y aurait plus de débat. On n'aurait plus à s'inquiéter du processus de négociation, de l'agonie de cinq années de négociations ou d'un référendum national. Pouvez-vous imaginer le chaos dans lequel notre pays serait plongé après un vote favorable à une question dont la clarté serait déterminée par la Chambre des communes?

M. Behiels: Sénateur, j'aimerais vous donner raison, mais je ne crois pas que cela va nécessairement stopper le processus. La réalité est autre. Le gouvernement du Québec a bien fait savoir que ce projet de loi de clarté est dépourvu de sens pour lui. M. Bouchard aime dire que tout cela n'existe pas pour lui, qu'il n'imagine même pas l'existence de ce projet de loi. Un homme comme lui fera ce qu'il croit devoir faire. Imposer le libellé d'une question référendaire à une province n'est pas respectueux de l'autonomie provinciale.

Le sénateur Chalifoux: De nombreux témoins ont fait état de leurs préoccupations relativement au processus qu'enclencherait ce projet de loi, aux consultations avec le Sénat et avec les nations autochtones du Québec. Ce projet de loi ne vise qu'à dire que la question et la majorité doivent être claires. C'est toute la raison d'être de ce projet de loi. Cependant on exclut le Sénat et les peuples autochtones des consultations à titre de partenaires politiques. J'aimerais entendre votre avis sur ces deux questions.

M. Behiels: Si le Sénat amende le projet de loi pour s'assurer d'être inclus d'emblée dans le texte de loi, vous aurez moins à vous inquiéter de l'absence de protection pour les communautés autochtones et les autres minorités parce que cela relève dans une large mesure du mandat du Sénat: les droits des régions et des minorités.

À mon avis, il serait très utile que le Sénat devienne dès le départ un acteur politique dans ce processus. J'ai écouté les arguments qu'ont fait valoir les communautés autochtones ici même jeudi dernier. Ils ont raison de dire que le Sénat s'inscrit dans la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral. C'est tout à fait juste. Je crois que les tribunaux vont juger ce projet de loi contraire à la Constitution étant donné qu'il ne permet pas au Sénat de jouer d'emblée son rôle fiduciaire. Le Sénat est exclu. Même s'il ne s'agit pas au départ d'un processus constitutionnel officiel, le Sénat a sa place dans le processus officiel qui pourrait conduire à une modification constitutionnelle. Voilà pourquoi je

Senate must be involved in the very early stage. I believe that both of their arguments on that score were bang on.

The Senate can do what it has to do in terms of proposing the appropriate amendment, which would go a long way toward addressing your concerns.

Senator Furey: Professor, I am a bit confused about your comments in response to the last question of Senator Lynch-Staunton. Perhaps you can clarify for me. Are you saying that Parliament should include in the clarity bill a specific majority and a specific question?

Mr. Behiels: No, I am saying, contrary to what Senator Lynch-Staunton would like, that the question must be on secession and only secession, and the bill says that. That, to me, is acceptable.

In terms of clarity, it does not say that the threshold is two thirds, period. In other words, we will not wait until after the vote to decide that today we think the majority should be 54 per cent, and next week we might think it should be 58 per cent. That is not acceptable. That is ambiguity in black and white.

Senator Furey: However, it is an analysis of the question that is put forward that you still agree with, as opposed to framing a question.

Mr. Behiels: That is right, yes. It does put certain parameters on how a question should be framed, and those parameters are quite clear. If the question does not fit within those parameters and is not addressed directly to secession, the House of Commons will not accept it.

Senator Murray: Professor, on page 3 of your brief you say: "Following the opinion, Ottawa's only political option is to enter into negotiations with Quebec if the court's stated conditions are deemed to have been satisfied." Surely you are wrong about that. What is to prevent the federal government from holding a federal referendum in Quebec, or a national referendum, or dissolving Parliament and calling an election under those circumstances?

Mr. Behiels: I think that it can do every one of those things.

Senator Murray: So there are other political options?

Mr. Behiels: Yes, there are other political options, but, in the real world of the dynamic that goes on at the time, it could delay, it could try to circumvent in one way or another.

Senator Murray: An election and a referendum of our own are not unreal possibilities.

Mr. Behiels: They are real, but they would be perceived as delay, obfuscation, and not addressing the question directly.

Senator Murray: Why do you say that Ottawa's reference to the court and the subsequent opinion pertained only to secession, that the court has imposed on Ottawa an obligation to negotiate

crois que les communautés autochtones et le Sénat doivent être présents dès le départ. Je crois que leurs deux arguments sur ce plan sont parfaitement justes.

Le Sénat peut faire ce qu'il doit faire pour proposer l'amendement voulu qui apaiserait vos préoccupations dans une large mesure.

Le sénateur Furey: Monsieur, votre réponse à la dernière question du sénateur Lynch-Staunton me laisse un peu perplexe. Vous pouvez peut-être m'éclairer. Avez-vous dit que le Parlement doit faire état dans le projet de loi de clarté d'une majorité précise ainsi que d'une question précise?

M. Behiels: Non, je dis que, contrairement à ce que souhaiterait le sénateur Lynch-Staunton, la question doit porter sur la sécession et uniquement sur la sécession, et le projet de loi le dit bien. Pour moi, cela est acceptable.

Pour ce qui est de la clarté, on ne dit pas que le seuil est des deux tiers, un point c'est tout. Autrement dit, on attendra que le vote ait eu lieu pour décider que la majorité doit être de 54 p. 100, et la semaine prochaine on pourrait penser qu'elle devrait être de 58 p. 100. Cela est inacceptable. C'est une pure ambiguïté.

Le sénateur Furey: Cependant, vous êtes tout de même d'accord pour qu'on analyse la question qui est posée, ce qui ne revient pas à poser la question elle-même.

M. Behiels: C'est exact, oui. On impose bel et bien certains paramètres au libellé de la question, et ces paramètres sont tout à fait clairs. Si la question ne répond pas à ces paramètres et ne porte pas directement sur la sécession, la Chambre des communes ne l'acceptera pas.

Le sénateur Murray: Monsieur, à la page 3 de votre mémoire, vous écrivez: «Si l'on en croit l'avis de la Cour, la seule option politique d'Ottawa est d'entamer des négociations avec Québec si l'on juge que les conditions énoncées par la cour ont été satisfaites». C'est parfaitement inexact. Qu'est-ce qui empêche le gouvernement fédéral de tenir un référendum fédéral au Québec, ou un référendum national, ou de dissoudre les Chambres et de déclencher des élections dans de telles circonstances?

M. Behiels: Je pense qu'il peut faire tout cela.

Le sénateur Murray: Il existe donc d'autres options politiques?

M. Behiels: Oui, il y a d'autres options politiques, mais dans la vraie vie, dans la dynamique des événements qui vont se dérouler à ce moment, il peut retarder les choses, il peut essayer de contourner le problème d'une manière ou d'une autre.

Le sénateur Murray: Une élection et un référendum à nous ne sont pas des possibilités imaginaires.

M. Behiels: Elles sont réelles, oui, mais on pourrait y voir des attermoissements, on pourrait penser qu'on essaie de noyer le poisson et de ne pas prendre le taureau par les cornes.

Le sénateur Murray: Pourquoi dites-vous que le renvoi d'Ottawa à la Cour suprême et l'avis qui s'est ensuivi ne portaient que sur la sécession, et que la cour a imposé à Ottawa l'obligation

only the terms of secession and not the renewal of the federation? How can you say that in light of paragraph 69, which states:

The Constitution Act, 1982 gives expression to this principle...

— the democratic principle —

...by conferring a right to initiate constitutional change on each participant in Confederation. In our view, the existence of this right imposes a corresponding duty on the participants in Confederation to engage in constitutional discussions in order to acknowledge and address democratic expressions of a desire for change in other provinces. This duty is inherent in the democratic principle which is a fundamental predicate of our system of governance.

That seems to me to have much broader application than simply to a secession vote.

Mr. Behiels: I agree with you, but you must separate apples and oranges. I think any province can initiate a movement for constitutional change.

Senator Murray: So can the Senate.

Mr. Behiels: Yes, so can the Senate, within the framework of the existing federation.

Senator Murray: And the others are obliged to come to the table and discuss it.

Mr. Behiels: That is right. I see no objection to that. If it is for renewal of the federation in any way, shape or form, that is fine. For the breakup of the country, that is like mixing apples and oranges again.

Senator Murray: My point is that the obligation to negotiate, which is now identified as a constitutional obligation by the court, seems to me, from that paragraph at any rate, to apply much more broadly than simply to an initiative for secession.

Mr. Behiels: Yes, but I do not quite understand where you are going with that. What is your point?

Senator Murray: My point is that, if Quebec or any other province had a referendum —

Mr. Behiels: On?

Senator Murray: On anything, or passed a resolution through their legislature to amend the Constitution, if you follow strictly the Supreme Court advisory opinion, all of the other parties are obliged to come to the table to discuss it.

Mr. Behiels: You are applying an opinion on one issue of secession to the broader question of the reform of the federation.

Senator Murray: I understand the court is saying that.

Mr. Behiels: I would want to go to the court for clarification on that matter.

Senator Murray: Good luck.

de négocier seulement les conditions de la sécession et non le renouvellement de la fédération? Comment pouvez-vous dire cela quand le paragraphe 69 dit bien:

La Loi constitutionnelle de 1982 exprime ce principe —

— le principe démocratique —

[...] en conférant à chaque participant de la Confédération le droit de prendre l'initiative d'une proposition de modification constitutionnelle. À notre avis, l'existence de ce droit impose aux autres participants de la Confédération l'obligation réciproque d'engager des discussions constitutionnelles pour tenir compte de l'expression démocratique d'un désir de changement dans d'autres provinces et d'y répondre. Cette obligation est inhérente au principe démocratique qui est un précepte fondamental de notre système de gouvernement.

Cela me semble présenter une application beaucoup plus vaste, et l'on ne s'arrête pas simplement à un vote sur la sécession.

M. Behiels: Je suis d'accord avec vous, mais il faut séparer les pommes des oranges. Je crois que toute province peut amorcer une démarche menant à une modification constitutionnelle.

Le sénateur Murray: Le Sénat aussi.

M. Behiels: Oui, le Sénat aussi, dans le cadre de la fédération existante.

Le sénateur Murray: Et les autres sont obligés de négocier.

M. Behiels: C'est exact. Je n'y vois aucune objection. S'il s'agit du renouvellement de la fédération, d'une manière ou d'une autre, ça va. Mais il s'agit ici de l'éclatement du pays, et encore une fois, on mêle les pommes et les oranges.

Le sénateur Murray: Je dis que l'obligation de négocier, qui est maintenant érigée par la cour en une obligation constitutionnelle, me semble, après lecture de ce paragraphe en tout cas, avoir une implication beaucoup plus vaste, et l'on ne s'en tient pas simplement à une initiative sécessionniste.

M. Behiels: Oui, mais je ne comprends pas très bien à quoi vous voulez en venir ici. Que voulez-vous dire?

Le sénateur Murray: Je dis que si le Québec ou toute autre province tenait un référendum...

M. Behiels: À quel sujet?

Le sénateur Murray: À n'importe quel sujet, ou si une assemblée législative adoptait une résolution visant à modifier la Constitution, si l'on s'en tient strictement à l'avis consultatif de la Cour suprême, toutes les autres parties seraient obligées d'en discuter.

M. Behiels: Vous appliquez un avis sur la question de la sécession à la question plus large que constitue le renouvellement de la fédération.

Le sénateur Murray: C'est ce que dit la cour.

M. Behiels: Je demanderais une clarification à la cour sur cette question.

Le sénateur Murray: Bonne chance.

Mr. Behiels: I think you are meddling in that area. I do not think that was the court's intention, although it may very well have been so. You can go back to the court and ask them, "Was that your intention? Will this apply to the broader changes in the Constitution or not?"

Senator Murray: On the question of referenda, as you well know, in 1982 there was a proposal, which fell off the table, to make referenda part of the amending procedure. British Columbia and Alberta now have legislation that effectively constrains the minister of the Crown from putting forward a resolution to amend the Constitution, unless there has been a referendum first in those provinces. I suppose that is the *realpolitik* of which you speak in the other provinces.

I am curious to know whether you weighed in on the question of the Nisga'a treaty. Under the relevant British Columbia legislation, that ought to have been put to the people of British Columbia in a referendum.

Mr. Behiels: Yes.

The Chairman: You suggest that the Senate should write in a role for itself. Do you mind telling me precisely what role? Do you have in mind that we would have, as we do with normal legislation, the ability to kill it, that is, to veto negotiations on secession?

Mr. Behiels: No, I do not see it as entirely a veto. It could be a six-month hoist to get everyone to sort of wake up. At the moment, a pure veto with an unelected body would be questionable. A suspensive six-month hoist would be, at the moment, about as far as you could go. If you had the legitimacy of being elected members of the Senate, that would be another matter. You would have full rights of vetoing anything that you found to be amiss in some way, shape or form.

The Chairman: I am not sure that constitutionally we could write in a six-month hoist for ourselves, but perhaps we could.

Mr. Behiels: You do have that power under the Constitution now.

The Chairman: For constitutional amendments.

Mr. Behiels: My argument is that in this whole process the informal and the formal come together. You cannot think of the Constitution strictly in a narrow sense as the formal document.

The Chairman: You are a historian, are not you, not a lawyer, bound by the narrow terms of the law?

Mr. Behiels: I was brought up in the Alan Cairns school of the Constitution as a living tree involving everything that has come down to us since Confederation, including a lot of things that are not found formally in the document but that have to be complied with. The court said that again in terms of creating a constitutional convention in 1982 on the patriation issue. The court took a

M. Behiels: Je pense que votre interprétation va trop loin. Je ne crois pas que c'était l'intention de la cour, ou alors c'était peut-être bel et bien ce qu'elle voulait dire. On peut s'adresser à la cour et lui demander: «Quelle était votre intention ici? Ce principe s'appliquera-t-il à toutes les autres modifications constitutionnelles ou non?»

Le sénateur Murray: Comme vous le savez, il y a eu en 1982 une proposition, rejetée toutefois, visant à intégrer le recours aux référendums dans la procédure de modification de la Constitution. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont adopté des lois qui empêchent le ministre de la Couronne de présenter une résolution en vue de modifier la Constitution, à moins qu'il n'y ait eu un référendum au préalable dans la province. Je suppose que quand vous parlez de *realpolitik* dans les autres provinces, c'est à cela que vous songez.

Dites-moi ce que cela signifiait pour vous au moment du Traité niska'a. En vertu de la loi de la Colombie-Britannique, la proposition aurait dû être soumise à la population de la Colombie-Britannique, lors d'un référendum, n'est-ce pas?

M. Behiels: Oui.

La présidente: Vous avez dit que le Sénat devrait élaborer son propre rôle. Pourriez-vous me dire précisément à quel rôle vous songez? Pensez-vous que, comme dans le cas d'une loi ordinaire, nous pourrions avoir la possibilité de rejeter la résolution, c'est-à-dire d'opposer notre veto à des négociations sur une sécession éventuelle?

M. Behiels: Je ne conçois pas ce rôle comme un veto total. On pourrait songer à un report de six mois, le temps que tout le monde soit prévenu. En ce moment, un veto pur et simple, que détiendrait un organe non élu, serait contestable. Pour l'instant, on ne pourrait pas demander plus qu'un report suspensif de six mois. Si le Sénat pouvait compter sur la légitimité d'être une chambre élue, ce serait autre chose. Vous auriez pleinement le droit d'imposer votre veto à toute proposition qui ne vous satisferait pas entièrement.

La présidente: Je ne sais pas si la Constitution nous permettrait d'exiger nous-mêmes un report de six mois, mais ce serait peut-être possible.

M. Behiels: Vous avez ce pouvoir en vertu de la Constitution actuellement.

La présidente: Pour des modifications constitutionnelles.

M. Behiels: Selon moi, dans tout ce processus, ce qui est officiel et ce qui est officieux se recoupe. On ne peut pas considérer la Constitution strictement comme le document officiel.

La présidente: Vous êtes historien, n'est-ce pas, et comme vous n'êtes pas avocat, vous ne vous en tenez pas au libellé strict de la loi, n'est-ce pas?

M. Behiels: De par ma formation, je suis un adepte d'Alan Cairns qui considère la Constitution comme un arbre vivant regroupant tout ce dont nous avons hérité depuis la Confédération, y compris bien des éléments que l'on ne trouve pas officiellement dans le document mais qu'il nous faut respecter. La cour a confirmé cela encore une fois en créant une convention

broadier view of the formal and informal processes coming together. You cannot, in fact, ignore one dimension at the cost of the other. It is all part of a whole package. That is where the referendum, as I see it, will be a very important informal part of the process, which in time will become, in a sense, formalized.

Senator Taylor: You mentioned three amendments and then you came along with a fourth one, ensuring that the Senate be put in there. That could be easy, because, like Senator Furey, even you have slipped into using the word "Parliament." Parliament means both Houses.

You are a bit sanguine and maybe even eastern-oriented, although I notice you were educated in Alberta, but maybe that has rubbed off. You have assumed that Ottawa is the fount of wisdom and that it will always be trying to stop a separation and that we will be the anchor or the tree that holds the country together.

You must remember that when it was voted in the House, every party, except the party now in power, thought that 50 per cent plus one was fine. You must also remember that one of the major parties in Canada now at one time recommended to Quebec, "If you want to go, beat it." You could easily have in the House of Commons a party that wanted Quebec to go, as well as Quebec wanting to go. Together they could have more votes by far than the rest of the opposition. Whether there is a minority or a majority government does not matter. In that case, the Senate would probably be the tree or the anchor of which you speak. That is one argument you seem to have overlooked. In other words, when the House goes all to hell, all we have left is the Senate.

Mr. Behiels: As well as the Governor General, you are absolutely right.

I am somewhat concerned about the way the official opposition acted in this case. Back in 1982, the official opposition, led by Joe Clark, played its role in a marvelous way. It played the appropriate role and it opposed the government on principle, because that was its role. It forced the government to the wall. In this case, we did not get that role played by the Official Opposition. I was very disappointed about that. It sort of walked away from its responsibility to push the government to the wall on this piece of legislation, because, like you say, it has its own political agenda.

Senator Taylor: Would it change if it becomes government?

Mr. Behiels: It will not change when it becomes government, absolutely not, and that is why, to protect against this kind of very quick deal that would be made to go ahead, we will go to the table, because we have somehow, for different political reasons, decided that this is quite legitimate, and so there have to be built in counterbalances to the role that the House of Commons would play. You are right, the Senate is there to play that counterbalance in this situation. The way the numbers can break in the House of

constitutionnelle lors du rapatriement en 1982. La cour a envisagé la superposition du processus officiel et du processus officieux. On ne peut pas en fait oublier une dimension au détriment de l'autre. Tout cela fait partie d'un ensemble. Voilà pourquoi le référendum, selon moi, sera un élément officieux important du processus, élément qui pour ainsi dire deviendra officiel par la suite.

Le sénateur Taylor: Vous avez parlé de trois amendements et vous en avez ajouté un quatrième, pour garantir que le Sénat aurait un rôle. Cela pourrait être facile car, comme le sénateur Furey, vous avez vous-même utilisé le mot «Parlement», et le Parlement, ce sont les deux chambres.

Vous êtes un peu optimiste et peut-être aussi influencé par les idées de l'Est, même si je constate que vous avez fait vos études en Alberta, influence qui ne vous a peut-être pas atteint. Vous présumez qu'Ottawa est la sagesse incarnée et qu'Ottawa va toujours essayer d'empêcher une sécession, se constituant comme l'ancre ou le tronc d'arbre pouvant garder le pays uni.

Rappelez-vous qu'au moment du vote à la Chambre, tous les partis, sauf le parti qui est au pouvoir actuellement, estimaient qu'un résultat de 50 p. 100 des votes plus un, cela suffisait. Rappelez-vous qu'un des grands partis politiques du Canada a déjà lancé au Québec: «Si vous voulez partir, allez-y». On pourrait très bien trouver à la Chambre des communes un parti qui souhaiterait le départ du Québec, étant tout à fait consentant. Ensemble, ils réuniraient plus de votes que tout le reste de l'opposition. Dans ces conditions, peu importe que le gouvernement soit minoritaire ou majoritaire. Dans ces conditions, le Sénat pourrait sans doute être le tronc d'arbre ou l'ancre dont vous parlez. Vous semblez avoir oublié cet élément. Autrement dit, quand c'est la débandade à la Chambre des communes, il ne reste plus que le Sénat.

M. Behiels: Et le Gouverneur général, vous avez tout à fait raison.

Je trouve un peu inquiétant la façon dont l'opposition officielle s'est comportée en l'occurrence. En 1982, l'opposition officielle, que dirigeait Joe Clark, a joué son rôle de façon remarquable. Elle a joué le rôle qui lui incombe et s'est opposée au gouvernement en principe, parce que c'était son rôle. Elle a acculé le gouvernement au pied du mur. Dans ce cas-ci, on n'a pas vu l'opposition officielle jouer ce rôle. J'ai été très déçu car l'opposition officielle s'est dérobée à sa responsabilité d'acculer le gouvernement au pied du mur à propos de ce projet de loi, parce que, comme vous l'avez dit, ce parti a son propre programme politique à mettre en oeuvre.

Le sénateur Taylor: Les choses changeraient-elles si ce parti formait le gouvernement?

M. Behiels: Si ce parti forme le gouvernement, rien ne changera, absolument rien, et c'est pourquoi, pour empêcher un marché à l'emporte-pièce donnant feu vert aux sécessionnistes, nous irons à la table de négociation parce que, pour des raisons politiques différentes, nous avons décidé que c'est tout à fait légitime, de sorte qu'il faut prévoir la contrepartie du rôle que la Chambre des communes jouerait. Vous avez raison, le Sénat existe pour faire contrepoids dans ce genre de situation. Étant donné la

Commons, with a multi-party system emerging, it is anybody's guess as to what would be decided and for what reasons.

Senator Joyal: Professor Behiels, I should like to come back to your third proposal of amendment. Would it not be better to introduce that amendment in the bill with a statement that the Constitution of Canada belongs to the people of Canada?

Mr. Behiels: Absolutely.

Senator Joyal: As you will recognize and as was stated by my colleague Senator Kinsella, in paragraph 85 of the secession reference the court made it quite clear that the Supreme Court of Canada recognized 50 years ago that the Constitution of Canada does not belong either to Parliament or to the legislature, it belongs to the country, and it is there that the citizens of the country will find the protection of the rights to which they are entitled. That being said, if the Constitution belongs to the people of Canada, is it not the role of the federal government to uphold the constitutional order, as that is where the citizens get their protections, their rights and their freedoms?

In the second sentence, would it not be that the Canadian government has the sole duty to maintain the constitutional order? If the government wants to be relieved of that duty, the government has to go back to the people of Canada, because what it will be embarking upon is not a rearrangement of the constitutional order within Canadian territory, it is a dismantling of the constitutional order based on the Canadian territory.

I contend that the Government of Canada does not have the prerogative of initiating Constitutional discussions whose ultimate objective is not secession of the province but the dismantling of the country and the rearrangement of the constitutional order, for which we do not know at the end exactly what it will be. You do not embark upon a course when you do not know where you will end up without first being authorized, when, in fact, what you are seeking is the destruction of the constitutional order.

I therefore contend that the first element of anything would be to reaffirm the supremacy and the sovereignty of the people of Canada. Second would be the duty of the Government of Canada to uphold the constitutional order. Third would be the obligation of the Government of Canada to go back to the people, if the government wanted to be relieved of that duty to maintain and protect the rights and freedoms of citizens as they are presently entrenched in the constitutional order.

The Prime Minister himself said in 1982 that we have given the Constitution to the people of Canada and that will be the test of any change in the future. This to me is where lies everything that we are discussing this morning on the whole of this.

Mr. Behiels: I accept both of your first points. I am not quite clear as to the third point, to have the government relieved of its mandates to defend and uphold the Constitution. At what point do you see that happening? Does that happen after the referendum has been held and before negotiations start? Or do you see an

composition de la députation à la Chambre des communes, l'émergence de plusieurs partis, on ne peut pas prévoir quelle serait la décision et pour quelles raisons.

Le sénateur Joyal: Monsieur Behiels, je voudrais revenir à votre troisième proposition d'amendement. Ne vaudrait-il pas mieux introduire cet amendement au projet de loi accompagné d'une déclaration que la Constitution du Canada appartient au peuple canadien?

M. Behiels: Tout à fait.

Le sénateur Joyal: Vous en conviendrez, et mon collègue le sénateur Kinsella l'a rappelé, le paragraphe 85 de l'avis de la Cour sur la sécession dit clairement que la Cour suprême du Canada a reconnu il y a 50 ans que la Constitution du Canada n'appartenait ni au Parlement, ni à l'assemblée législative, mais bien au pays, et que c'est en elle que les citoyens canadiens trouveront la protection des droits qui sont les leurs. Cela dit, si la Constitution appartient au peuple canadien, n'est-ce pas le rôle du gouvernement fédéral de maintenir l'ordre constitutionnel, car c'est de la Constitution que les citoyens tirent leurs protections, leurs droits et leurs libertés?

Ne devrait-on pas affirmer ensuite que le gouvernement canadien a pour unique devoir de maintenir l'ordre constitutionnel? Si le gouvernement veut cesser de s'acquitter de ce devoir, il lui faut s'adresser au peuple canadien, car dès lors ce ne sera pas une question d'ordre constitutionnel remodelée au sein du territoire canadien, mais le démantèlement de l'ordre constitutionnel qui trouve son assise dans le territoire canadien.

Je prétends que le gouvernement du Canada n'a pas la prérogative d'amorcer des discussions constitutionnelles dont l'objectif ultime n'est pas la sécession d'une province mais le démantèlement du pays et un ordre constitutionnel remodelé, dont on ne connaît pas exactement le résultat en fin de compte. Il ne faut pas entreprendre une démarche ne sachant pas où elle aboutira sans y avoir été autorisé au préalable quand, effectivement, on procède à la destruction de l'ordre constitutionnel.

Je prétends donc que le premier élément devrait réaffirmer la suprématie et la souveraineté du peuple canadien. Ensuite, il faudrait affirmer que le gouvernement du Canada a le devoir de maintenir l'ordre constitutionnel. Troisièmement, affirmer l'obligation du gouvernement du Canada de consulter la population canadienne, si tant est qu'il veut qu'on le décharge du devoir de maintenir et de protéger les droits et libertés des citoyens, comme l'ordre constitutionnel le prévoit actuellement.

Le premier ministre lui-même a dit en 1982 qu'on a donné la Constitution au peuple canadien qui sera le seul critère pour toute modification à l'avenir. Selon moi, cela est au cœur même de notre discussion de ce matin.

M. Behiels: J'accepte les deux premiers points que vous avez exposés. Quant au troisième, je ne vois pas très bien comment le gouvernement pourrait être déchargé de ses mandats de défendre et de maintenir la Constitution. À quel moment cela se produirait-il? Cela se produit-il après le référendum et avant les

election happening for the federal government to get a mandate to go to the table? Is that when you see that process happening?

Senator Joyal: Exactly, because one majority in Quebec will have spoken, as determined by the Parliament of Canada, and the Parliament of Canada, once it has considered that there is a "legitimate majority" in Quebec, as confirmed by the decision of both Houses of Parliament, would go to the people of Canada and say, "Now we need to reconcile the legitimate majority of Quebecers with the legitimate majority of Canadians in order to seek a different constitutional order." The reconciliation of the two legitimate majorities, to me, is essential to maintain and uphold the democratic principle.

Mr. Behiels: Would that be done through an election or a referendum?

Senator Joyal: It could be done through an election or a referendum, but on a consultation basis, where each Canadian has his or her say. I would prefer a referendum but the government always has the power to trigger an election. The government can decide to resign and then ask the Governor General for an election. That is always the prerogative of the government. In the bill there should at least be provision for a national referendum. That is where we feel that the sovereignty of the Canadian people is at stake.

Mr. Behiels: Are you then envisaging the possibility of two referenda, one at that point and then another one, if negotiations are successful, after the negotiations?

Senator Joyal: There is no doubt in my mind that there has to be a second referendum. The Prime Minister of Canada is on record on this, in a letter that he sent to the Right Honourable Brian Mulroney on August 17, 1992, in which he stated:

Canadians also want to decide for themselves to approve an agreement. And because the constitution belongs to the people, the Liberal Party wants any agreement to be ratified by the people in a national referendum.

It is signed by Jean Chrétien on the letterhead of the Leader of the Opposition. This is quite clear.

Mr. Behiels: I am open to be convinced and I think you have a strong argument.

Senator Kinsella: Could we have that document tabled, please?

Senator Joyal: Certainly.

The Chairman: Professor Behiels, we are grateful for your appearance.

Senator Lynch-Staunton: Madam Chair, we have a letter from the Premier of P.E.I. Have we heard from all the provinces? Have they all acknowledged our invitation?

négociations? Songez-vous à des élections pour que le gouvernement fédéral reçoive le mandat d'aller négocier? Selon vous, est-ce ainsi que se dérouleraient les choses?

Le sénateur Joyal: Exactement, car une majorité se sera prononcée au Québec, sur une question ayant été approuvée par le Parlement du Canada, et le Parlement du Canada, après avoir établi que cette majorité au Québec est légitime, légitimité confirmée par la décision des deux Chambres du Parlement, poserait la question suivante à la population du Canada: «Il nous faut maintenant faire concorder la majorité légitime des Québécois avec la majorité légitime des Canadiens afin de demander un ordre constitutionnel différent». À mon avis, il est essentiel qu'il y ait concordance entre les deux majorités légitimes si nous voulons préserver le principe démocratique.

M. Behiels: Procéderait-on par élection ou référendum?

Le sénateur Joyal: Ce pourrait être par élection ou par référendum, mais il faudrait que ce soit une consultation pour que chaque Canadien puisse se prononcer. Quant à moi, je préférerais un référendum mais le gouvernement a toujours le pouvoir de déclencher des élections. Le gouvernement peut décider de démissionner et demander au Gouverneur général que soient tenues des élections. C'est toujours la prerogative du gouvernement. Dans ce projet de loi, on devrait avoir au moins une disposition concernant un référendum national. Nous estimons en effet que la souveraineté du peuple canadien est en jeu.

M. Behiels: Envisagez-vous la possibilité de deux référendums, un à ce moment-là et ensuite un autre, si les négociations sont fructueuses, après les négociations?

Le sénateur Joyal: Selon moi, il est incontestable qu'il faudra un deuxième référendum. Le premier ministre du Canada l'a affirmé, dans une lettre qu'il envoyait au Très honorable Brian Mulroney, le 17 août 1992, et je cite:

Les Canadiens veulent aussi décider eux-mêmes d'approuver l'accord. Comme la Constitution appartient au peuple, le Parti libéral veut que tout accord soit ratifié par le peuple lors d'un référendum national.

C'est signé par Jean Chrétien, sur le papier à en-tête du chef de l'opposition. C'est très clair.

M. Behiels: Je suis prêt à en être persuadé et je pense que vous avez un argument percutant.

Le sénateur Kinsella: Ce document pourrait-il être déposé, s'il vous plaît?

Le sénateur Joyal: Volontiers.

La présidente: Professeur Behiels, nous vous sommes reconnaissants d'être venu témoigner.

Le sénateur Lynch-Staunton: Madame la présidente, nous avons reçu une lettre du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard. Est-ce que tous les premiers ministres nous ont contactés? Ont-ils tous accusé réception de notre invitation?

The Chairman: The clerk has been keeping track. When last I checked, we had heard from most of them, in the negative, about appearing before this committee. They were all invited. The government of every province and territory was invited. I now have the list in front of me. A slight majority of them actively declined and a number, despite repeated callbacks, did not give us any answer.

Senator Taylor: What about Alberta?

The Chairman: Alberta is one of the provinces that did not respond.

Senator Taylor: That is what I was afraid of.

The Chairman: British Columbia did not respond. Manitoba declined. New Brunswick did not respond formally. Newfoundland declined. No answer from the Northwest Territories. Nova Scotia declined. Nunavut did not respond. Ontario declined. P.E.I. declined but, as you note, has written to us. Quebec declined, but the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs set out his reasoning about the bill in his letter declining the invitation to appear. Saskatchewan declined. Yukon did not respond.

Senator Lynch-Staunton: Did we follow up?

The Chairman: We followed up several times with every government. They were given every opportunity to appear or to communicate with us in any way they chose.

Senator Grafstein: Is this letter from Prince Edward Island the only one so far? Are we expecting anything else from anybody?

The Chairman: As I said, we have also had a letter from Minister Facal of the Quebec government.

Senator Grafstein: But nobody else at this juncture?

The Chairman: No, despite ample opportunity.

Our next witness is Professor John McEvoy. Welcome and please proceed.

Mr. John McEvoy, Professor of Law, University of New Brunswick: Honourable senators, I appreciate the opportunity to share with you my thoughts on Bill C-20, the so-called clarity bill. I do understand that I am perhaps the only Atlantic Canadian to appear before you.

I will state at the outset that, in my opinion, Bill C-20 is constitutionally valid.

In the Quebec Secession Reference, the Supreme Court did not confine its opinion to the narrow sense of constitutional law but directed its responses at the Constitution defined in its wider sense, as including conventions, customs, practices, et cetera. It is because the law of the Constitution provides no set answers that the court finds guidance from the basic values underlining the Canadian constitutional order. However, even the court acknowledges that application of those underlying values to any negotiations on secession is not a legal issue for the courts; rather,

La présidente: La greffière s'est occupée de cela. Quand j'ai vérifié la dernière fois, la plupart d'entre eux nous avaient répondu, déclinant notre invitation de comparaître. Ils ont tous été invités. Le gouvernement de chaque province et de chaque territoire a été invité. Maintenant j'ai la liste sous les yeux. Une petite majorité d'entre eux a décliné notre invitation et certains, bien que nous les ayons relancés à plusieurs reprises, ne nous ont même pas répondu.

Le sénateur Taylor: Et l'Alberta?

La présidente: L'Alberta est une des provinces qui n'a pas répondu.

Le sénateur Taylor: C'est ce que je craignais.

La présidente: La Colombie-Britannique n'a pas répondu. Le Manitoba a refusé de venir. Le Nouveau-Brunswick n'a pas répondu officiellement. Terre-Neuve a refusé. Nous n'avons pas reçu de réponse des Territoires du Nord-Ouest. La Nouvelle-Écosse a refusé. Le Nunavut n'a pas répondu. L'Ontario a refusé. L'Île-du-Prince-Édouard a refusé de venir mais comme vous le constatez, nous avons reçu une lettre. Le Québec a refusé de venir, mais le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes nous a expliqué ce qu'il pensait du projet de loi dans sa lettre de refus. La Saskatchewan a refusé de venir et le Yukon n'a pas répondu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les a-t-on relancés?

La présidente: Dans chaque cas, nous avons fait le nécessaire. Nous leur avons donné à chacun l'occasion de comparaître ou de communiquer avec nous, par le moyen de leur choix.

Le sénateur Grafstein: L'Île-du-Prince-Édouard est-elle la seule province à nous avoir écrit? Attendons-nous d'autres lettres?

La présidente: Comme je vous le disais, nous avons reçu une lettre du ministre Facal du gouvernement du Québec.

Le sénateur Grafstein: Et rien d'autre?

La présidente: Non, même si les autres auraient eu largement le temps de nous écrire.

Nous accueillons maintenant le professeur John McEvoy. Bienvenue et allez-y.

M. John McEvoy, professeur de droit, Université du Nouveau-Brunswick: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion de vous faire part de mon opinion sur le projet de loi C-20, celui qu'on appelle le projet de loi sur la clarté. Si je ne m'abuse, je suis sans doute le seul Canadien de la région de l'Atlantique à comparaître devant vous.

J'affirme d'emblée qu'à mon avis, le projet de loi C-20 est constitutionnel.

Dans l'avis qu'elle donne sur la sécession du Québec, la Cour suprême ne s'en est pas tenue au sens étroit du droit constitutionnel, mais elle a répondu suivant le sens le plus vaste de la Constitution, ce qui englobe les conventions, les coutumes, les pratiques, et cetera. C'est parce que la Constitution elle-même n'offre pas de réponses précises que la cour s'est inspirée des valeurs fondamentales qui sous-tendent l'ordre constitutionnel canadien. Toutefois, même la cour reconnaît que les tribunaux n'ont pas juridiction pour l'application de ces valeurs

it is a political question. The court is also conscious that lurking behind any secessionist movement is the possibility of illegality or revolution against the constitutional order.

Responding to the first reference question, the court saw its role as identifying the constitutional framework in which the political decisions may be made. In my view, the opinion of the court reads very much like "Yes, it can be done; secession of a province can be achieved, but look how difficult it is to accomplish consistent with constitutional values." The difficulties inherent in any negotiated secession are well illustrated by the creation of the provinces of Ontario and Quebec from the former province of Canada. While formally achieved in 1867, negotiation on the division of assets and liabilities between the two provinces continued for another 20 years.

I recognize that some may consider the bill a first declaration that Canada is divisible, but the Supreme Court opinion has already said as much. At the same time, the Quebec response has recognized that Quebec itself is divisible.

Legally, secession of a province is achieved by application of the existing amending formulae. The court itself recognizes that, while neither the original nor the modern framers expressly provided in the constitutional text for secession or for dissolution of the federal union, the Constitution itself provides for all constitutional amendments. There is no constitutional gap or lacuna.

It would appear that the general amending formula, section 38(1) of the Constitution Act, 1982, would generally apply to the secessionist amendment — that is, resolutions to the House of Commons and the Senate and resolutions of the legislative assemblies of two thirds of the provinces representing 50 per cent of the population. I use the word "generally" because it may well be that particular elements may fall under specific amending formulae. For example, modification of provincial boundaries is, per section 43, subject to the resolutions of the assemblies of each province to which the amendment applies.

To be clear, I do not regard any secession amendment as "in relation to...the office of Lieutenant Governor of a province" or any other matter listed in section 41 so as to render the unanimity formula applicable. Further, it seems logical that, if the addition of new provinces, which itself can have significant impact on existing provinces within the federal structure, is subject to the general amending formula, so too should secession.

I should also state that Bill C-20 is not itself intended as a constitutional amendment, and the section 44 amending formula pertaining to constitutional amendments in relation to the executive government of Canada, the Senate or the House of Commons is not applicable. I particularly draw attention to the fact that the amending formulae govern amendments to the

fondamentales aux négociations d'une éventuelle sécession; la question est plutôt politique. La cour comprend aussi très bien que derrière tout mouvement sécessionniste, il y a la possibilité d'actes illégaux ou révolutionnaires contre l'ordre constitutionnel.

En réponse à la première question du renvoi, la cour a senti le besoin de camper le cadre constitutionnel dans lequel les décisions politiques peuvent être prises. À mon avis, l'opinion de la cour dit ni plus ni moins: «Oui, c'est possible; une province peut faire sécession, mais attention, cela sera difficile à accomplir si l'on veut respecter les valeurs constitutionnelles». Les difficultés inhérentes à toute sécession négociée sont bien illustrées par la création des provinces de l'Ontario et du Québec, qui faisaient auparavant partie de la province du Canada. Cette sécession a été réalisée officiellement en 1867, mais les négociations sur le partage de l'actif et du passif entre les deux provinces ont duré 20 ans de plus.

Je reconnais que certains pensent que le projet de loi équivaut à déclarer pour la première fois que le Canada est divisible, mais dans son avis, la Cour suprême l'a déjà affirmé. En même temps, le Québec a reconnu que le Québec lui-même était divisible.

Sur le plan juridique, la sécession d'une province se fait grâce à l'intervention de la procédure de modification qui existe. La cour elle-même reconnaît que, bien que ni les rédacteurs d'autrefois ni ceux de cette époque-ci n'aient prévu quoi que ce soit dans le texte constitutionnel en vue d'une éventuelle sécession ou d'une dissolution de l'union fédérale, la Constitution elle-même prévoit toutes les modifications constitutionnelles. Il n'y a pas de lacune à cet égard.

Il semble que la procédure de modification générale, prévue à l'article 38(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, s'appliquerait de façon générale à la modification sécessionniste — c'est-à-dire, qu'il faudrait des résolutions au Sénat et à la Chambre des communes, et des résolutions des assemblées législatives de deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 p. 100 de la population du pays. Je dis que cela s'appliquerait de façon «générale» car il est fort possible que certains éléments relèvent d'une procédure de modification particulière. Par exemple, d'après l'article 43, le changement du tracé des frontières provinciales doit faire l'objet de résolutions de l'Assemblée législative de chaque province concernée.

En clair, pour moi, toute modification sécessionniste n'a rien à voir avec ce qui est prévu à l'article 41 «portant sur les questions... (notamment) la charge de lieutenant-gouverneur» ou toute autre question dont la liste se trouve à l'article 41, lequel exige le consentement unanime. En outre, il semble logique que, si l'ajout de nouvelles provinces, ce qui en soi peut avoir une incidence considérable sur les provinces dans une structure fédérale, exige l'application de la procédure de modification générale, il devraient en aller de même en cas de sécession.

Je tiens aussi à dire que le projet de loi C-20 ne vise pas à lui seul à modifier la Constitution de sorte que l'article 44 qui prévoit une procédure de modification au cas où on voudrait modifier les dispositions relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes, ne s'applique pas. J'attire notamment votre attention sur le fait que les procédures de modification visent

Constitution of Canada, which should be understood by reference to section 52 of the Constitution Act, 1982. Bill C-20 does not purport to amend any provision of the Constitution, so understood, so as to trigger an amending formula.

The bill identifies its purpose as giving effect to the requirement for clarity in accordance with the Supreme Court reference opinion. Yet, the clarity given by the bill is a political clarity reflecting political and not necessarily legal choices. Parliament is not, by virtue of the Supreme Court opinion, required to enact this bill. Rather, the bill represents a strategic move that shifts attention from abstract statements of opinion to the realism of politics. It provides a more immediate and comprehensible focus and is more accessible to the public than is the opinion. It declares what the present Parliament considers factors in determining whether a question and a supporting majority are clear but it cannot bind a future Parliament, which may amend the bill to reflect its own conceptions. At the same time, the bill shifts the question from the political arena, where the court sought to leave it, to the potential judicial arena, because Bill C-20, once enacted, provides the legal basis for judicial review of any decision on clarity.

I have no particular comment on the first six preambular paragraphs of Bill C-20, which repeat propositions found in the Supreme Court opinion. The seventh is more interesting. It is the declaration that the House of Commons is the only political institution elected to represent all Canadians and, thus, has an important — read exclusive — role to play in identifying what constitutes a clear majority and a clear question.

Did the Supreme Court find that it would be for elected representatives to make these determinations? The court's opinion repeatedly refers to "political actors," and I did not regard the use of the court's phrase "democratically elected representatives" in paragraph 88 to necessarily exclude the Senate. I note, for example, that the court states in the same paragraph that "the initiative for constitutional amendment is the responsibility of democratically elected representatives." That this must be understood as a general statement rather than as a pronouncement of exclusivity is supported by the fact that section 46 of the Constitution Act, 1982, provides that an amendment may be initiated at the federal level by the Senate or the House of Commons.

Why, at the federal level, would Parliament reserve to the House of Commons this important function? After all, determination of whether the question is or is not clear cannot be binding on each of the provinces, which also have a clear role in the negotiation of any secession or asymmetrical reconfiguring of federal-provincial jurisdiction in response to secessionist pressures. The determination of whether a question or majority is clear could be decided at a first ministers meeting or by resolutions of Parliament and each of the provincial legislatures.

des modifications à la Constitution du Canada, et cela doit être compris à la lumière de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le projet de loi C-20 ne vise nullement à modifier une disposition quelconque de la Constitution, de sorte qu'il n'ouvre la voie à aucune procédure de modification.

Le projet de loi précise que son objectif est de donner effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis. Cependant, la clarté qui figure dans le projet de loi est une clarté politique qui reflète des choix politiques, pas nécessairement juridiques. L'avis de la Cour suprême n'exige pas que le Parlement promulgue cette loi. Le projet de loi représente plutôt une mesure stratégique qui, laissant de côté les déclarations abstraites, entre dans le domaine du réalisme politique. Pour le public, le projet de loi s'articule autour de dispositions plus immédiates et accessibles que l'avis. Dans le projet de loi, le Parlement actuel énumère les facteurs qui détermineront si une question est claire et si la majorité qui l'appuiera éventuellement est claire, mais cela ne lie en rien un Parlement à venir, qui sera libre de modifier la loi à l'image de ses propres convictions. En même temps, le projet de loi sort la question de l'arène politique, là où la cour voulait qu'elle reste, et la verse éventuellement dans l'arène juridique, car le projet de loi C-20, une fois promulgué, constituera le fondement juridique d'un examen judiciaire de toute décision concernant la clarté.

Je n'ai pas de remarque à faire sur les six premiers paragraphes du préambule du projet de loi C-20, qui reprennent les éléments de l'avis de la Cour suprême. Le septième est plus intéressant. On y déclare que la Chambre des communes est la seule institution politique élue pour représenter tous les Canadiens, et par conséquent qu'elle a un rôle important — c'est-à-dire exclusif — dans la détermination de ce qui constitue une majorité claire et une question claire.

La Cour suprême était-elle d'avis qu'il incomberait aux représentants élus de se prononcer? L'avis de la cour fait sans cesse mention des «acteurs politiques», et je n'ai pas considéré que l'expression utilisée «représentants démocratiquement élus» qui se trouve au paragraphe 88 de l'avis exclut nécessairement le Sénat. Je constate, par exemple, que dans le même paragraphe la cour précise que «l'initiative d'une modification constitutionnelle est la responsabilité des représentants démocratiquement élus». Quand j'affirme que cela doit être considéré de façon générale plutôt qu'exclusive, j'en veux pour preuve l'article 46 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui prévoit que l'initiative des procédures de modification appartient, au niveau fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Pourquoi, au niveau fédéral, le Parlement réserverait-il cette fonction capitale à la Chambre des communes? Après tout, la détermination de la clarté de la question ne peut pas être contraignante pour chacune des provinces, lesquelles ont un rôle précis dans la négociation de toute sécession ou reconfiguration asymétrique des compétences fédérales-provinciales à la suite de pressions sécessionnistes. La détermination de la clarté de la question ou de la majorité pourrait être décidée à une réunion des premiers ministres ou par résolutions du Parlement et de chacune des assemblées législatives provinciales.

Bill C-20 speaks only for federal Canada. It represents a determination by Parliament that the House of Commons — not the executive and not the House of Commons and the Senate together — will determine issues of clarity and decide whether the federal executive will enter into negotiations with a secessionist provincial government for the terms of secession or renewed federalism. Exclusion of the Senate means, happily, that the possibility of a divided Parliament — the Senate and Commons making opposite determinations — is avoided. There is nothing to prevent the Senate declaring its view on the clarity issue, but its view is relevant to determination by the Commons only as one factor for its consideration.

Exclusion of the Senate also reflects its own failure to fulfil its institutional role in the Canadian constitutional order. The Senate is the originally intended representative of regional interests to counterbalance the population-weighted Commons. Constitutional proposals to reform the Senate as the House of the Federation point to the true role of the Senate, a role usurped by preference for party affiliation. The legitimate role of the Senate is not as a second voice of the people but as the voice of the regions of Canada within the most basic federal institution, Parliament. As a political actor, the Senate surely has a legitimate voice to determine issues of clarity.

May Parliament declare by statute that a determination by the House of Commons is a condition precedent to ministerial action? I do not see any impediment such as an impermissible delegation. Delegation by Parliament is a regular and accepted feature of legislation. Here, the delegation is to a House of Parliament rather than to the Governor in Council or some other body, and the delegation is not of some law-making authority such as the power to promulgate secondary legislation such as regulations: It is the authority to decide whether ministers of the Crown may engage in negotiations — not that they have to do so, but that they may. Without this restriction on their authority, Crown ministers would make this determination on their own. In *Reference re Resolution to Amend the Constitution* — the patriation reference — the majority of the court held that how Houses of Parliament proceed and how provincial legislative assemblies proceed is, in either case, a matter of self-definition, subject to any overriding constitutional or self-imposed statutory or indoor prescription.

I do not believe that Bill C-20 infringes either the Parliament of Canada Act or section 18 of the Constitution Act, 1867. The key limitation for section 18 of the Constitution Act, 1867, is that the privileges, immunities and powers must not exceed those held and enjoyed by the British House of Commons. I do not understand how this delegation could possibly exceed the privileges, immunities and powers of the British House of Commons, nor do I believe that the sovereignty of Parliament is negatively impacted. This is not an external limitation on parliamentary

Le projet de loi C-20 s'en tient au Canada fédéral. Il prévoit qu'au niveau parlementaire, c'est la Chambre des communes — non pas le pouvoir exécutif et non pas la Chambres des communes et le Sénat ensemble — qui tranchera, sur le plan de la clarté, et décidera si le pouvoir exécutif fédéral entamera des négociations avec le gouvernement provincial sécessionniste afin d'arrêter les modalités de la sécession ou d'un fédéralisme renouvelé. L'exclusion du Sénat signifie, heureusement, qu'on pourra éviter la possibilité d'un Parlement divisé — le Sénat et la Chambre des communes se prononçant de façon opposée. Rien n'empêche que le Sénat se prononce sur la question de la clarté, mais son point de vue ne peut constituer qu'un facteur parmi d'autres dans la décision que prendra la Chambre des communes.

L'exclusion du Sénat reflète son propre échec à s'acquitter de son rôle institutionnel dans l'ordre constitutionnel canadien. Le Sénat était au départ destiné à représenter les intérêts régionaux pour faire contrepoids à la représentation populaire à la Chambre des communes. Les propositions constitutionnelles visant à réformer le Sénat pour en faire une Chambre de la fédération allaient dans le sens du véritable rôle du Sénat, rôle qui est actuellement usurpé à cause du jeu des affiliations de parti. Le rôle légitime du Sénat n'est pas de constituer une deuxième voix populaire, mais la voix des régions du Canada au sein de l'institution fédérale la plus fondamentale, le Parlement. En tant qu'acteur politique, le Sénat a assurément la légitimité nécessaire pour se prononcer sur la clarté.

Le Parlement peut-il déclarer par un texte législatif qu'une décision de la Chambre des communes constitue la condition préalable à une mesure ministérielle? Je ne vois aucun empêchement comme une délégation exclue. La délégation est une caractéristique courante et acceptée en matière de législation. Dans ce cas-ci, la délégation se fait auprès de la Chambre des communes plutôt qu'auprès du gouverneur en conseil ou un autre organe, et il ne s'agit pas de la délégation d'un pouvoir législatif comme le pouvoir de promulguer une législation subordonnée comme les règlements: il s'agit du pouvoir de décider si les ministres de la Couronne peuvent entamer des négociations — non pas de leur enjoindre de le faire, mais de le leur permettre. Sans cette restriction à leur pouvoir, les ministres de la Couronne prendraient cette décision eux-mêmes. Dans le *Renvoi concernant la résolution de modification de la Constitution* — le Renvoi concernant le rapatriement — la majorité des juges de la cour ont affirmé que la façon dont les Chambres du Parlement et les assemblées législatives provinciales procèdent relèvent dans chaque cas de leurs propres décisions dans la mesure où cela n'enfreint pas la Constitution, une loi adoptée par ces assemblées ou un règlement interne.

Je ne pense pas que le projet de loi C-20 enfreigne les dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada ou l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867. L'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 comporte une limite fondamentale quant aux privilèges, immunités et pouvoirs qui ne doivent pas excéder ceux qui sont possédés et exercés par la Chambre des communes britannique. Je ne vois pas comment cette délégation pourrait excéder les privilèges, les immunités et les pouvoirs de la Chambre des communes britannique; je ne pense pas non plus que

sovereignty, as discussed in *Reference re Canada Assistance Plan*, but an internal limitation made by and subject to parliamentary control.

May Parliament declare by statute that Crown ministers may act only upon certain conditions? There seems little doubt of that authority. For example, the Constitutional Amendments Act, 1996, provides that no minister may introduce a resolution to authorize a constitutional amendment not previously consented to by the requisite provinces. That is the regional veto.

Bill C-20 establishes a two-step process. The first is the determination of whether the referendum question is clear. Suppose that the Commons, after considering the factors and views enumerated in clause 1 of Bill C-20, declares that the question is clear and the Yes side in the referendum campaign then promotes the question in a way that is not clear by, for example, assuring voters of continuing Canadian citizenship and access to federal social programs. May the Commons, having determined within the 30-day period — or the extension, if in the midst of an election — that the question is clear, then decide that the majority is not clear because of its understanding of how the question may have been understood by voters? Is this a matter falling within “any other relevant matters” in paragraph 2(2)(c) of the bill?

I am not a fan of referenda. Voters may choose to cast their vote for a myriad of personal reasons not related to the actual question on the ballot. It is often difficult for voters to make informed rather than emotional choices because of the manner in which referenda campaign are presented by the opposing sides.

Clauses 1 and 2 provide that there will be no federal mandate to negotiate if either, before the referendum vote, the question is found not to be clear or if, after the referendum vote, the question is not supported by the expression of a clear will to secede.

Assuming that the question is both clear and supported by a clear majority, it does not follow, says the Supreme Court, that secession is inevitable. Grounding itself in the four underlying constitutional values, the court declares the obligation of good faith political negotiation by the province seeking secession and by the federal and other provincial governments. The result might be agreement on the terms of secession, renewed federalism, the status quo, or a stalemate. In the event of a stalemate, the court warns that the conduct of the parties during negotiations may be considered by foreign states when deciding whether to recognize sovereign status for a secessionist province. This, of course, would involve a unilateral declaration of independence and be linked to

la souveraineté du Parlement soit attaquée de quelque manière que ce soit. Il ne s'agit pas d'une limite externe à la souveraineté du Parlement, comme on l'a soulevé dans le cas du *Renvoi concernant le Régime d'assistance publique du Canada*, mais bien d'une limite interne qui est l'oeuvre du Parlement et soumise à son contrôle.

Le Parlement peut-il déclarer en adoptant une loi que les ministres de la Couronne ne peuvent agir que dans certaines conditions? Ce pouvoir semble être indéniable. Par exemple, la Loi sur la réforme constitutionnelle de 1996 stipule qu'aucun ministre ne peut introduire une résolution pour autoriser une modification constitutionnelle qui n'aurait pas été au préalable consentie par les provinces concernées. Il s'agit là d'un veto régional.

Le projet de loi C-20 établit un processus en deux étapes. Premièrement, la détermination de la clarté de la question référendaire. Supposez que la Chambre des communes, après avoir considéré les facteurs et les points de vue énumérés à l'article 1 du projet de loi C-20, déclare que la question est claire mais que lors de la campagne référendaire des tenants du oui fassent leurs discours de façon nébuleuse en garantissant par exemple aux électeurs que la citoyenneté canadienne sera maintenue et que les programmes fédéraux et sociaux seront maintenus. La Chambre des communes, s'étant prononcée dans un délai de 30 jours — ou dans un délai plus long en période électorale — et ayant déterminé que la question est claire, pourra-t-elle alors décider que la majorité ne l'est pas car il pourrait exister des doutes quant à la façon dont la question a été comprise par les électeurs? Est-ce qu'il s'agirait là d'un facteur qui pourrait être inclus dans les «tous autres facteurs ou circonstances qu'elle estime pertinents» dont il est question à l'alinéa 2(2)c) du projet de loi?

Quant à moi, je n'affectionne pas les référendums. Les électeurs peuvent choisir de voter dans un sens ou dans l'autre pour une quantité de raisons personnelles qui n'ont rien à voir avec la question inscrite sur le bulletin de vote. Il est parfois difficile pour les électeurs de faire un choix éclairé plutôt qu'émotif à cause de la façon dont la campagne référendaire est menée par les deux côtés qui s'opposent.

Les articles 1 et 2 du projet de loi prévoient que le gouvernement fédéral n'aura aucun mandat de négocier si, avant le vote référendaire, on détermine que la question n'est pas claire ou si, après le vote référendaire, on ne constate pas l'expression claire d'une volonté de faire sécession.

À supposer que la question est claire et qu'elle donne lieu à une majorité claire, la Cour suprême ajoute que la sécession n'est pas dès lors inévitable. La cour s'appuie sur les quatre valeurs constitutionnelles de base pour déclarer que la province qui souhaite faire sécession, le gouvernement fédéral et les gouvernements des autres provinces ont l'obligation de procéder à des négociations politiques de bonne foi. Le résultat pourrait en être une sécession, un fédéralisme renouvelé, le statu quo, ou l'impasse. En cas d'impasse, la cour prévient que la conduite des parties au cours des négociations pourrait être considérée par les États étrangers au moment où il s'agira pour eux de reconnaître la souveraineté d'une province sécessionniste. Cela suppose bien

the effectivity or *de facto* principle under which foreign states would look for effective control of its territory by the secessionist province.

The Supreme Court was not concerned and was not asked about the extra constitutional or revolutionary unilateral declaration of independence, which would necessarily involve post-secession negotiations of matters of common interest. The court directed its attention solely to secession under the Constitution of Canada. That is a cumbersome process.

As I interpret the court's opinion, the court envisages a two-referenda process. First is presented the question "Are you in favour of secession from Canada?" Success on this referendum would be followed by negotiation on the terms of secession, federal renewal, et cetera.

Clause 4 of Bill C-20 provides that no federal minister may propose a constitutional amendment in relation to secession unless negotiations included the terms of secession that are relevant in the circumstances, including the four key elements: division of assets and liabilities, change in borders, rights and claims of aboriginal peoples, and the protection of minority rights.

After the first referendum on the clear question, there would follow a second referendum on the actual terms of session or federal renewal. The first referendum simply expressed the democratic freedom of proposing a constitutional change; in other words, an exercise of freedom of expression relating to an idea, secession. In the second referendum, the actual terms of secession or renewed federalism would be presented, and the double majorities consisting of the populations of the secessionist province and of Canada as a whole would be required. The second referendum would follow because the political actors would undoubtedly feel bound to consult the electorate on the actual terms they had negotiated.

On the constitutional plane, it is an open question whether, after the Charlottetown Agreement and the New Brunswick and Newfoundland constitutional amendments, there is a constitutional convention requiring popular approval of proposed constitutional amendments before the strictly legal requirements of institutional consents are followed. As well, as you know, both British Columbia and Alberta have legislation requiring a referendum before a government motion may be introduced regarding a constitutional amendment resolution.

Finally, I do not believe that the absence in Bill C-20 of any provision detailing a role for aboriginal peoples in any negotiations on secession is a legal deficiency. The focus of the bill is whether federal ministers may commence negotiations and propose a constitutional amendment; it does not detail the parties to the negotiation, nor their respective roles. While consultation

entendu qu'il y aurait déclaration unilatérale d'indépendance et serait lié au principe de facto en vertu duquel les États étrangers se pencheraient sur le contrôle de fait exercé par la province sécessionniste sur son territoire.

La Cour suprême ne s'est pas préoccupée des effets extra-constitutionnels ou révolutionnaires que pourrait avoir une déclaration unilatérale d'indépendance, qui entraînerait nécessairement des négociations, après la sécession, dans les domaines d'intérêt commun. D'ailleurs, on ne lui avait pas demandé de le faire. La cour n'a examiné que la question de la sécession sous le régime de la Constitution du Canada. C'est un processus très compliqué.

D'après mon interprétation de son avis, la cour envisage la tenue de deux référendums. Dans le premier, on poserait la question: «Êtes-vous en faveur de la sécession?» Si le oui l'emportait à ce référendum, il serait suivi de négociations quant aux modalités de la sécession, du renouvellement de la fédération, et cetera.

D'après l'article 3 du projet de loi C-20, aucun ministre fédéral ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession à moins que les négociations ne portent aussi sur les modalités de sécession applicables dans les circonstances, entre autres dans quatre éléments clés: la répartition de l'actif et du passif, la modification des frontières, les droits et les revendications des peuples autochtones et la protection des droits des minorités.

Après le premier référendum sur la question claire, il y aurait un second référendum portant sur les modalités de sécession ou de renouvellement de la fédération. Dans le premier référendum, la population exprime simplement la liberté démocratique de proposer une modification à la Constitution; autrement dit, il s'agit d'exercer le droit à la liberté de parole au sujet d'une idée, celle de la sécession. Dans le second référendum, on présenterait les modalités de sécession ou de fédéralisme renouvelé, et il faudrait que le oui l'emporte dans une double majorité, celle de la population de la province sécessionniste et celle de l'ensemble du Canada. Il y aurait un second référendum parce que les acteurs politiques s'estimeraient sans doute obligés de consulter la population au sujet des modalités qu'ils ont négociées.

Du point de vue constitutionnel, on ne sait pas très bien, compte tenu de l'expérience de l'Entente de Charlottetown et des modifications constitutionnelles du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve, s'il existe une convention constitutionnelle qui exige que les amendements constitutionnels proposés soient approuvés par la population avant que soient appliquées les exigences strictement juridiques du consentement des institutions. Comme vous le savez, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont également adopté des lois qui exigent la tenue d'un référendum avant que le gouvernement puisse déposer une motion au sujet d'une résolution de modification constitutionnelle.

Enfin, je ne considère pas que l'absence, dans le projet de loi C-20, de disposition détaillée sur le rôle des peuples autochtones dans les négociations de la sécession constitue une lacune juridique. Le projet de loi établit si les ministres fédéraux peuvent entreprendre des négociations et proposer une modification constitutionnelle; il ne définit pas en détail en détail

with aboriginal peoples concerning any negotiation on secession would be essential, given the Crown's fiduciary relationship to the aboriginal peoples, the absence of any provision in the bill specifying a direct role for aboriginal peoples is not relevant to its constitutional validity.

Senator Christensen: At least one of our witnesses in the last week or so has suggested — and others have certainly suggested it but not as directly — that the Senate does not have the constitutional authority to delegate its authority, as is set out in this bill, to the House of Commons. Would you give an opinion on that, please?

Mr. McEvoy: The key element is what is being delegated. This is not like the 1980 *Reference re Authority of Parliament in relation to the Upper House*. This is not an attempt to have an amendment to the Constitution without the consent of the Senate, or to have the House of Commons enact laws without the approval of the Senate. This is simply a delegation of a particular function, a fact-finding function: Is the condition precedent satisfied to permit government ministers to engage in negotiations? That is all. It is not a law-making function.

I absolutely agree that any derogation of the law-making function of the Senate as prescribed by the Constitution is inviolable. However, Bill C-20 does not confer upon the House of Commons a law-making function. That is the short and the long answer, I guess.

The Chairman: I have a question that goes a little beyond the purview of this committee's direct responsibility. However, I noticed with interest your remark that Quebec's Bill 99 has recognized that Quebec itself is divisible. Could you expand on that a little bit, please? I ask because your expansion is in the footnote, and I am not sure that the people watching on television would have heard that.

Mr. McEvoy: I have brought the bill with me; however, I will not refer to it at the moment. There is a provision in the bill, which was introduced by Minister Facal, in which he states that the territory of Quebec is indivisible except with the consent of the National Assembly, which of course means that it is divisible. It is a recognition that if Canada is divisible, then Quebec is divisible. That is something remarkable in the bill, because, as I recall, during the last referendum campaign former premier Parizeau's had very articulate arguments as to why the territorial limits of Quebec were secure. This, of course, is recognition that they are not. New Brunswick has great interest as a neighbouring province.

The Chairman: Perhaps you pay closer attention than others.

qui sont les parties aux négociations, non plus que leurs fonctions respectives. Il serait essentiel de consulter les peuples autochtones au sujet d'éventuelles négociations d'une sécession, compte tenu de la relation fiduciaire de l'État envers les peuples autochtones, mais l'absence de disposition précisant que les peuples autochtones ont une fonction directe n'empêche en rien le projet de loi d'être valable du point de vue constitutionnel.

Le sénateur Christensen: La semaine dernière, au moins un de nos témoins a déclaré — d'autres l'ont également dit, mais pas aussi directement — que le Sénat n'a pas le pouvoir constitutionnel de déléguer ses pouvoirs à la Chambre des communes, comme on l'indique dans ce projet de loi. Pourriez-vous nous dire quelle est votre opinion à ce sujet, s'il vous plaît?

M. McEvoy: Ce qui est essentiel, c'est de définir ce qui est délégué. Cette situation est différente de celle envisagée dans le *Renvoi de 1980 concernant la compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*. Il ne s'agit pas de modifier la Constitution sans le consentement du Sénat ou, pour la Chambre des communes, d'adopter des lois sans l'approbation du Sénat. Il s'agit simplement de la délégation d'une fonction particulière, c'est-à-dire la fonction d'enquête. C'est-à-dire qu'il faut déterminer si le critère du précédent en matière de condition est respecté de façon à permettre aux ministres du gouvernement d'entreprendre des négociations. C'est tout. Il ne s'agit pas d'une fonction législative.

Je suis entièrement d'accord avec vous sur le fait que les fonctions législatives du Sénat, comme elles sont définies dans la Constitution, sont inviolables. Toutefois, le projet de loi C-20 ne confère pas à la Chambre des communes de fonction législative. C'est tout ce que je puis répondre à votre question.

La présidente: Ma question dépasse un peu le mandat de notre comité. Toutefois, j'ai été intéressée de constater dans vos remarques que le projet de loi 99 du Québec reconnaît que le Québec est divisible. Pourriez-vous nous en dire davantage? Si je pose cette question, c'est à cause de ce que vous dites à ce sujet dans la note de bas de page, et je ne suis pas certaine que les téléspectateurs qui suivent nos délibérations aient pu en prendre connaissance.

M. McEvoy: J'ai apporté avec moi un exemplaire de ce projet de loi, mais je ne vais pas m'y référer pour l'instant. Ce projet de loi, qui a été présenté par le ministre Facal, contient une disposition indiquant que le territoire du Québec est indivisible sauf si l'Assemblée nationale y consent. Cela signifie bien sûr que ce territoire est divisible. On y reconnaît que si le Canada est divisible, alors le Québec l'est aussi. Il est étonnant de voir cette disposition dans le projet de loi car, si je me rappelle bien, durant la dernière campagne référendaire, l'ancien premier ministre Parizeau avait expliqué au moyen d'arguments très logiques pourquoi les frontières territoriales du Québec étaient garanties. Dans ce projet de loi, on reconnaît que ce n'est pas le cas. Le Nouveau-Brunswick s'intéresse beaucoup à cette question, à titre de province voisine.

La présidente: Vous suivez peut-être la question de plus près que d'autres provinces.

Mr. McEvoy: I believe the historical boundary of Acadia was the Canada River, which is now the St. Lawrence. We in New Brunswick would be very interested.

The Chairman: Perhaps we had better not go there right now.

Senator Taylor: Turning again to the House of Commons, you, too, seem to take the position many others have taken, which is to say that the House of Commons will be the anchor, the one that will stop separation or be tough. Please suppose, as I mentioned to the previous speaker, that we have a government that is all for Quebec paddling its own canoe and taking off. Therefore, they will drop the approval needed to 50 per cent plus 1, and perhaps there will be a low voter turnout and even a soft question. If that were to happen, and I think it is much more likely to happen than many want to think, what would be the role of the Senate? How could the Senate then say, "No, that referendum was not good enough; the turnout was poor and the question was soft"? What would they do then? Would they go to national TV? Or is there any sort of constitutional set-up they could use to try to get the administration and the House of Commons to look at separation with more seriousness than they would appear to have at that time?

Mr. McEvoy: If I could rephrase your question, senator, I believe you are setting forth the scenario that the House of Commons has made a determination on clarity, a clear majority and a clear question with which the Senate disagrees. Perhaps there has been a debate in the Senate and a resolution passed by the Senate that has been considered and rejected by the House of Commons and they have gone ahead. You are asking if there is a role for the Senate. There is a role when the constitutional proposals are presented for the approval of the Senate.

Senator Taylor: In the west we call that closing the barn door after the horses have left.

Mr. McEvoy: The barn door has already been closed, if you will.

Senator Taylor: Or burned down in that case.

Senator Grafstein: Professor McEvoy, you have been very fair in trying to divide your political opinion from your legal opinion. It is difficult for some not skilled in law to separate a legal opinion from a political opinion. I should like to stick to the legal side of the equation as opposed to your political views, which I respect but which in a way are not the subject matter of these hearings for the moment.

I want to start with your legal opinion, which seems to be shared by practically everyone, that there is no constitutional inhibition to have included the Senate in this bill. Do you agree with that?

Mr. McEvoy: Absolutely.

M. McEvoy: Historiquement, l'Acadie était autrefois délimitée, je crois, par le fleuve Canada, qui est maintenant le Saint-Laurent. Au Nouveau-Brunswick, nous serions très intéressés à ce qu'on y revienne.

La présidente: Il vaut peut-être mieux ne pas nous lancer dans ce débat maintenant.

Le sénateur Taylor: Pour revenir à la question de la Chambre des communes, vous semblez vous aussi d'avis, comme bien d'autres, que c'est la Chambre des communes qui jouera le rôle de point d'ancrage, qui empêchera la séparation ou qui fera preuve d'autorité. Comme je l'ai dit au témoin précédent, supposons que le gouvernement au pouvoir soit d'accord avec les volontés sécessionnistes du Québec. Un tel gouvernement pourrait abaisser à 50 p. 100 plus un le seuil d'approbation nécessaire, et il pourrait peut-être y avoir aussi une faible participation de l'électorat ou même une question floue. Dans un tel cas, qui est à mon avis beaucoup plus probable que ce que bon nombre d'entre nous veulent bien croire, quel serait le rôle du Sénat? Comment le Sénat pourrait-il déclarer que les résultats du référendum ne sont pas suffisants, qu'il n'y a pas eu suffisamment de participation de l'électorat et que la question était trop floue? Que ferions-nous? Les sénateurs devraient-ils avoir recours à la télévision nationale? Ou existe-t-il une disposition constitutionnelle quelconque dont ils pourraient se prévaloir pour amener l'administration et la Chambre des communes à examiner plus sérieusement cette séparation?

M. McEvoy: Permettez-moi de reformuler votre question, sénateur. Dans le scénario que vous proposez, la Chambre des communes a déjà déterminé que la question était claire et quel était le seuil de la majorité claire, mais le Sénat n'est pas d'accord. Il y aurait eu un débat au Sénat et les sénateurs auraient adopté une résolution qui aurait été examinée et rejetée par la Chambre des communes. Vous demandez si le Sénat y pourrait quelque chose. Le Sénat pourrait agir lorsque les propositions constitutionnelles lui seraient soumises, pour son approbation.

Le sénateur Taylor: Dans l'Ouest, c'est ce que nous appelons fermer la porte de l'écurie après que les chevaux soient partis.

M. McEvoy: La porte de l'écurie a déjà été fermée, en fait.

Le sénateur Taylor: Ou complètement brûlée dans ce cas-ci.

Le sénateur Grafstein: Monsieur McEvoy, vous avez été bon joueur de faire la distinction entre votre opinion politique et votre opinion juridique. Pour certains qui ne sont pas des experts du droit, il est difficile de faire la distinction entre une opinion juridique et une opinion politique. J'aimerais m'en tenir à votre opinion juridique, plutôt qu'à vos opinions politiques, même si je les respecte, mais elles ne sont pas l'objet de notre audience, pour l'instant.

Je vais d'abord commencer par votre opinion juridique, avec laquelle tous semblent à peu près d'accord, selon laquelle aucune disposition de la Constitution n'empêcherait que le Sénat soit inclus dans ce projet de loi. Êtes-vous d'accord?

M. McEvoy: Tout à fait.

Senator Grafstein: The question now is whether or not excluding the Senate from the bill is a constitutional inhibition or flaw. Let us start for a moment with the position that you have taken that the decision of the House is binding only on that House at that time. You have that said a subsequent government could change the legislation.

Mr. McEvoy: I said a subsequent Parliament.

Senator Grafstein: Not a Parliament, the House. It is binding on the House at that time. Let us separate the Senate from the House. Therefore, in effect, the provinces are not bound by this decision, this fact-finding mission. Therefore, the Senate would not be bound by this fact-finding mission, would it?

Mr. McEvoy: No.

Senator Grafstein: Let us lay that aside and come back to the heart of your analysis, that is, sections 17 and 18 of the legislative powers. Please take a look at section 18 of the Constitution, which I believe is in front of you. You make a very good point, although I do not agree with it. You say that the privileges, immunities and powers to be held by whatever came from the privileges, immunities and powers of the House of Commons of Parliament in England. However, my interpretation is, and see if this is fair, that what that section said was that those privileges, immunities and powers of the House of Commons of Parliament in 1867 devolved on not the House of Commons but on the Senate and the House of Commons to be shared in some particular fashion. The House of Commons and the Senate could not exceed those particular powers.

How would you then conclude that the House of Commons exclusively can deal with this question once the government decides, from whatever power we hear about, that it can exclude in a bicameral system one House? How can it do that unless it is an administrative matter?

Mr. McEvoy: Senator, I agree with you in terms of the law-making function. The Parliament consists of the Queen, the Governor General, the Senate and the House of Commons. This is not a law-making function, however.

Senator Grafstein: Fair enough. That is your position. Let us explore that now. We must thread the needle here. The question that you have put to us is that, notwithstanding the minister having told us, and every witness having told us, and you having told us that this is the most extraordinary legislative matter ever tabled before the two Houses, that this thing is so large, all the poop is just an administrative matter or a little fact-finding mission.

Let us get at the question of fact versus law. We have heard from other witnesses, including former Supreme Court justice Mr. Estey, that the product of this bill is, in effect, in pith and substance, law as opposed to fact, as opposed to arbitrarily rearranging the dishes on the plate. Okay. Now, let us explore that theoretically and look at the matter of the nature of a question.

Le sénateur Grafstein: Il s'agit maintenant de déterminer si l'exclusion du Sénat du projet de loi constitue une entrave ou une lacune constitutionnelle. Commençons par l'opinion que vous avez exprimée, que la décision de la Chambre n'est exécutoire que pour cette Chambre, à ce moment-là. Vous avez dit qu'un gouvernement subséquent pourrait modifier la mesure législative.

M. McEvoy: J'ai dit qu'un Parlement subséquent pourrait le faire.

Le sénateur Grafstein: Pas un Parlement, la Chambre. Cette décision est exécutoire pour la Chambre à ce moment-là. Faisons la distinction entre le Sénat et la Chambre des communes. Cela signifie, par conséquent, que les provinces ne sont pas liées par cette décision, par cette mission d'enquête. Le Sénat ne serait pas non plus lié alors par cette mission d'enquête, n'est-ce pas?

M. McEvoy: Non.

Le sénateur Grafstein: Laissons cela de côté et revenons à l'essentiel de votre analyse, c'est-à-dire aux articles 17 et 18, sur les pouvoirs législatifs. Lisez l'article 18 de la Constitution, que vous avez sous les yeux, je crois. Vous faites valoir un très bon argument, même si je ne suis pas d'accord avec vous. Vous dites que les privilèges, les immunités et les pouvoirs qui sont exercés sont issus des privilèges, immunités et pouvoirs exercés par la Chambre des communes du Parlement d'Angleterre. D'après mon interprétation de cet article, toutefois, et dites-moi ce que vous en pensez, cet article dit que ces privilèges, immunités et pouvoirs de la Chambre des communes du Parlement, en 1867, n'étaient pas conférés seulement à la Chambre des communes, mais aussi au Sénat, et qu'ils devaient être partagés d'une façon quelconque. La Chambre des communes et le Sénat ne pouvaient pas exercer des pouvoirs plus grands que ceux-là.

Comment pouvez-vous donc en conclure que la Chambre des communes est la seule qui peut traiter cette question une fois que le gouvernement a décidé, en vertu d'un pouvoir quelconque, qu'il faut exclure l'une des Chambres de notre régime bicaméral? Comment est-ce possible s'il ne s'agit pas d'une question administrative?

M. McEvoy: Je suis d'accord avec vous, sénateur, lorsqu'il s'agit d'une fonction législative. Le Parlement est composé de la Reine, du Gouverneur général, du Sénat et de la Chambre des communes. Mais dans ce cas-ci il ne s'agit pas d'une fonction législative.

Le sénateur Grafstein: Bon, d'accord. C'est votre avis. Examinons-le. Ce que vous nous avez dit, c'est que, peu importe ce qu'a déclaré le ministre et tous les témoins que nous avons entendus, même si vous nous avez dit qu'il s'agit de la mesure législative la plus extraordinaire qui ait jamais été déposée devant les deux Chambres, il ne s'agit en fait que d'une question administrative ou d'une petite mission d'enquête.

Comparons les faits à la loi. D'autres témoins nous ont dit, y compris M. Estey, un ancien juge de la Cour suprême, que ce projet de loi est essentiellement de droit plutôt que de fait, plutôt que de réarranger arbitrairement ce qui se trouve dans l'assiette. D'accord. Voyons ce qui en est en théorie et examinons la nature de la question.

There could be a huge debate, different in the two Houses of Parliament, as to the nature of the question itself. It is not a simple fact-finding mission. It is a highly complicated mission. Mr. Pinard has told us how complicated it could be. Sovereignty is a different word in Quebec than is in the rest of Canada. It cannot be just a simple fact-finding mission. How can it be a simple fact-finding mission?

Mr. McEvoy: Senator, I will respond by quoting from Mr. Estey. This is in response to a question from Senator Christensen. He said: "As I read the bill, it is a fact-finding, decision-making assessment of clarity, and so on." He then goes on, but he was talking about a different element.

The question is one of a condition that has been established by Parliament, the Senate and the House of Commons, as a condition precedent to the executive doing something. That is the fact-finding mission: Has that condition precedent been established? The bill establishes the conditions. The House of Commons is being given the authority to determine whether those conditions have been satisfied. There is no law there, if you will, other than interpretation of a statute.

Senator Grafstein: We are arguing about whether the fact is, in pith and substance, law or a fact. Let me deal with a more complicated second question.

Mr. McEvoy: That is why I draw to your attention that the bill, once enacted, does permit the courts to review that question. As you are saying, it is law, but it is also fact; it is in the statute.

Senator Grafstein: You are tending to make my case as opposed to yours, but that is for argument. Let me deal with the second question, which is much more difficult. I must commend my colleague, Senator Gauthier, for causing me to focus on this aspect of the question, and also my colleagues from the aboriginal political actors. The nature and essence of a clear majority could be, as it ran through the Senate, much different than in the House of Commons, as Senator Gauthier and other senators have reminded us.

Senator Joyal: Senator Finestone has reminded us of the English-speaking minorities in Quebec.

Senator Grafstein: My point is that the minorities, which the Senate represents, may have a distinctively different notion of what a majority is when it comes to determining this fact-law question. Do you recognize that?

Mr. McEvoy: Absolutely. That does not mean that the law is invalid in a constitutional sense, but it means that there may be some difficulties in a political or practical sense, yes. As I read Mr. Estey's evidence, I do not see him saying that the bill is unconstitutional in a legal sense.

Senator Grafstein: Perhaps you should reread the evidence.

Senator Finestone: We will give you a reading test.

Dans les deux Chambres du Parlement, il pourrait y avoir de grands débats distincts quant à la nature de la question elle-même. Il ne s'agit pas d'une simple mission d'enquête. C'est une mission très complexe. M. Pinard nous a expliqué à quel point cela pourrait être complexe. La souveraineté a un sens différent au Québec que dans le reste du Canada. Il ne saurait s'agir d'une simple mission d'enquête. Comment pourrait-ce être le cas?

M. McEvoy: Sénateur, pour répondre à votre question, permettez-moi de citer les propos de M. Estey en réponse à une question du sénateur Christensen. Il a dit que d'après son interprétation du projet de loi il s'agit d'une enquête, d'une évaluation de la clarté, et cetera. Il a dit autre chose également, mais il parlait d'un élément différent.

La question est l'une des conditions qui ont été fixées par le Parlement, le Sénat et la Chambre des communes, comme étant un précédent pour que l'exécutif puisse agir. Voici sur quoi doit porter l'enquête: le précédent relatif à la condition a-t-il été établi? Le projet de loi fixe les conditions. La Chambre des communes a le pouvoir de déterminer si ces conditions sont respectées. Il ne s'agit pas ici de droit, mais plutôt de l'interprétation d'une loi.

Le sénateur Grafstein: Ce dont nous discutons, c'est de savoir s'il s'agit essentiellement de droit ou d'un fait. Laissez-moi vous poser une deuxième question plus compliquée.

M. McEvoy: C'est pourquoi j'attire votre attention sur le fait que le projet de loi, une fois adopté, permet aux tribunaux d'examiner cette question. C'est une question de droit, comme vous le dites, mais c'est aussi une question de fait: cela se trouve dans la loi.

Le sénateur Grafstein: Vous prouvez mes arguments plutôt que les vôtres, mais on pourrait en débattre. Permettez-moi de vous poser ma deuxième question, qui est beaucoup plus compliquée. Je dois féliciter mon collègue, le sénateur Gauthier, d'avoir attiré mon attention sur cet aspect de la question, de même que mes collègues au sujet des acteurs politiques autochtones. Comme le sénateur Gauthier et d'autres nous l'ont rappelé, la nature et l'essence de ce qui constitue une majorité claire pourraient bien être conçues différemment au Sénat qu'à la Chambre des communes.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Finestone nous a rappelé les minorités anglophones du Québec.

Le sénateur Grafstein: Ce que je veux dire, c'est que les minorités, que représente le Sénat, ont peut-être une idée bien différente de ce qu'est une majorité lorsqu'il s'agit de déterminer cette question de fait ou de droit. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. McEvoy: Tout à fait. Cela ne signifie pas que la loi est invalide du point de vue constitutionnel, mais plutôt qu'elle peut poser des difficultés politiques et pratiques. J'ai lu le témoignage de M. Estey et je n'ai pas constaté qu'il ait déclaré que le projet de loi est inconstitutionnel du point de vue juridique.

Le sénateur Grafstein: Vous devriez peut-être relire son témoignage.

Le sénateur Finestone: Nous allons vous faire passer un examen de lecture.

Senator Kinsella: I have been looking at this bill and at the opinion of the Supreme Court as a fellow New Brunswicker and as a senator from the Maritime region, which has 24 seats. Ontario, which borders the province of Quebec on the west, also has 24 seats. In a determination of any kind in federal matters by the House of Commons, we are represented by 10 MPs as opposed to 103 in Ontario — that is 103 members from Ontario out of the 301 members of the House of Commons.

Considering section 16.1 of the Charter of Rights and Freedoms, which recognizes the rights of the two linguistic communities in New Brunswick, would you not agree that any secession of Quebec from Canada would have an adverse impact greater for our part of Canada than for any other part of Canada?

Mr. McEvoy: On so many levels, not just language.

Senator Kinsella: You have alluded to the preamble and focused on the seventh preambular paragraph of Bill C-20. Senator Grafstein has underscored the second preambular paragraph, which reads:

Whereas any proposal relating to the break-up of a democratic state is a matter of the utmost gravity and is of fundamental importance to all of its citizens...

The bill is telling us this is the most critical issue, the issue of the greatest gravity that we would ever consider in Parliament.

On page 3 of your presentation, in the third paragraph, you state that Bill C-20 speaks only for federal Canada. That is correct, but as a senator from New Brunswick I feel that I have a tremendous responsibility, together with my Maritime colleagues, to counterbalance the awesome power that would be exercised if only half of our bicameral Parliament addressed something that can speak only for federal Canada.

Can you appreciate the need that members of this house feel to amend this bill? Would you find any offence in the bill being amended so that the Senate would be able to meet its responsibility and do its duty?

Mr. McEvoy: In a perfect world, the Senate, as the House of the Federation, should make this decision, not the House of Commons, for the very reason that you give. If you must make a choice of one House over the other, I prefer the Senate as the voice of the regions of Canada rather than the House of Commons, as the Commons is weighted by population in the centre.

Senator Kinsella: I am interested in your reflections on and analysis of the seventh paragraph of the preamble. That paragraph reads:

Whereas, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question...

Le sénateur Kinsella: J'ai examiné ce projet de loi et l'opinion de la Cour suprême en ma qualité d'habitant du Nouveau-Brunswick et de sénateur des Maritimes, une région qui compte 24 sièges. L'Ontario, dont la frontière est attenante à celle du Québec à l'ouest, compte également 24 sièges. Dans les décisions relatives aux questions fédérales à la Chambre des communes, nous sommes représentés par 10 députés, comparativement à 103 en Ontario — c'est-à-dire 103 députés de l'Ontario sur les 301 que compte la Chambre des communes.

Vu les dispositions de l'article 16.1 de la Charte des droits et libertés, où on reconnaît les droits à des deux communautés linguistiques au Nouveau-Brunswick, ne croyez-vous pas que la sécession du Québec pourrait avoir des effets négatifs plus grands dans notre partie du pays que dans d'autres?

M. McEvoy: Dans un grand nombre de domaines, pas seulement celui de la langue.

Le sénateur Kinsella: Vous avez parlé du préambule, en mettant l'accent sur le septième paragraphe du préambule du projet de loi C-20. Le sénateur Grafstein a mentionné le deuxième paragraphe du préambule, qui se lit comme suit:

[...] que toute proposition relative au démembrement d'un État démocratique constitue une question extrêmement grave et est d'une importance fondamentale pour l'ensemble des citoyens de celui-ci [...]

Ce que dit le projet de loi, c'est que c'est la question la plus grave, la plus importante, que le Parlement ait jamais eu à examiner.

À la page 3 de votre texte, au troisième paragraphe, vous dites que le projet de loi C-20 ne représente que le point de vue du Canada fédéral. C'est exact, mais en tant que sénateur du Nouveau-Brunswick, j'ai l'impression qu'avec mes collègues des Maritimes j'ai la lourde tâche de faire contrepoids à l'énorme pouvoir qui serait exercé si la moitié seulement de notre Parlement bicaméral traitait d'une question qui ne s'adresse qu'au Canada fédéral.

Pouvez-vous comprendre pourquoi les membres de notre Chambre estiment qu'il est nécessaire de modifier ce projet de loi? Seriez-vous offensés, si le projet de loi était modifié de façon à ce que le Sénat puisse accomplir ses fonctions et faire son devoir?

M. McEvoy: Idéalement, c'est le Sénat, à titre de Chambre de la fédération, qui devrait prendre cette décision plutôt que la Chambre des communes, pour la même raison que vous mentionnez. S'il faut choisir une Chambre plutôt que l'autre, je préfère que ce soit le Sénat, puisqu'il représente les régions du Canada, plutôt que la Chambre des communes, dont la représentation selon la population favorise le centre.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais savoir ce que vous pensez du septième paragraphe du préambule et comment vous l'analysez. Voici ce que dit ce paragraphe:

[...] que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claire [...]

That is what they wrote. That is what is written in the bill. My reading of the advisory opinion does not substantiate that. The Supreme Court's opinion did not say that it would be for elected representatives.

Quoting from paragraph 153:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

Would you not agree that we should expunge that paragraph because it is not true? Also, would you not agree that the advisory opinion of the Supreme Court does not speak to excluding the Senate from this process?

Mr. McEvoy: I would agree with you. As I said in my statement, there is some cause for doubt about whether or not that preambular paragraph is an accurate statement of the Supreme Court's opinion.

Senator Furey: I must say I agree with your assessment, as I do with the assessment of many people who came before you, that the process that has been used for this legislation does not in any way derogate from the constitutional authority of the Senate.

I want to give you a scenario and ask for your comments on it. Let us say we were to amend the bill so that the matter comes back to the Senate for final say. We could find ourselves in a predicament where a provincial legislature presents a question, the elected House of Commons decides that it is a clear question, and then it comes back to the Senate and the Senate says "no." Where would that leave us?

Mr. McEvoy: You have the bill, which has been amended to say that the federal ministers may negotiate only if Parliament has said that there is a clear question. There would be no authority for federal ministers to enter into those negotiations. The bill does not say that they have to. It is a condition precedent to them doing so. Are you then asking the next question: What would happen constitutionally?

Senator Furey: Yes.

Mr. McEvoy: The Supreme Court very clearly set out the framework within the constitutional order — the rules, the fundamental values that must be followed if you have a secessionist project in any province or territory of Canada. But if there is a stalemate, the court did not answer that question, except by reference to the effectivity principle or de facto. You would then place the secessionist province in a position of saying, "Do we have sufficient support of our population to risk at international law a declaration of independence, and would that then be recognized at the international level?" If the answer was "yes," they might do it. If the answer was "no," then of course they would not.

Senator Furey: Quite a practical quagmire, then.

Senator Lynch-Staunton: I should like to pick up on two statements in your fine presentation. The first one is in the middle of page 3 where you quite rightly point out — and I do not

C'est ce qui est écrit dans le projet de loi. Toutefois, mon interprétation de l'avis consultatif ne correspond pas à cela. Dans son avis, la Cour suprême n'a pas dit que cette tâche incombait aux représentants élus.

Permettez-moi de citer le paragraphe 153:

Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Croyez-vous que nous devrions rayer ce paragraphe, puisqu'il est faux? Convenez-vous également de ce que dans son avis, la Cour suprême n'exclut pas le Sénat de ce processus?

M. McEvoy: Oui, je suis d'accord avec vous. Comme je l'ai dit dans ma déclaration, on peut douter de ce que ce paragraphe du préambule reprend avec précision ce qu'a dit la Cour suprême dans son avis.

Le sénateur Furey: Je suis d'accord avec votre évaluation, et avec celle de bon nombre des témoins que nous avons entendus, sur le fait que le processus préconisé dans cette mesure législative ne va pas à l'encontre des pouvoirs conférés par la Constitution au Sénat.

Permettez-moi de formuler une hypothèse et de vous demander votre avis. Supposons que nous modifiions le projet de loi de façon à ce que le Sénat ait le dernier mot. Supposons qu'une assemblée législative provinciale présente une question, que les représentants élus de la Chambre des communes décident que la question est claire, mais que le Sénat refuse de l'accepter. Que se produirait-il?

M. McEvoy: Supposons que le projet de loi ait été modifié de façon à ce que les ministres fédéraux ne puissent négocier que si le Parlement a décidé que la question est claire. Dans ce cas, les ministres fédéraux n'auraient pas le pouvoir d'entreprendre des négociations. Le projet de loi ne les y obligerait pas. C'est une condition préalable pour qu'ils puissent le faire. Vous posez la question suivante: que se produirait-il du point de vue de la Constitution?

Le sénateur Furey: Oui.

M. McEvoy: La Cour suprême a clairement établi le cadre au sein de l'ordre constitutionnel — les règles, les valeurs fondamentales qui doivent être respectées si une province ou un territoire du Canada envisage une sécession. Mais en cas d'impasse, la cour n'a pas répondu à cette question, sauf par renvoi au principe d'applicabilité ou de fait. La province sécessionniste devrait alors se demander si elle a suffisamment d'appui au sein de sa population pour risquer une déclaration d'indépendance en droit international et si son indépendance serait ensuite reconnue à l'échelle internationale. Si la province peut répondre par l'affirmative, elle passera peut-être aux actes. Dans le cas contraire, elle s'en abstiendrait, bien sûr.

Le sénateur Furey: C'est tout un borbier, alors.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi de reprendre deux des déclarations de votre brillant exposé. La première se trouve au milieu de la page 3. Vous y faites remarquer, à juste

believe it has been discussed enough here — that Bill C-20 speaks only for a federal Canada and that the question, whether it is clear or not, cannot be binding on any province. You suggest that perhaps the best way to approach this is the following:

The determination of whether a question or a majority is clear could be decided at a first ministers meeting or by resolutions of Parliament and each of the provincial legislatures.

That is a much more difficult and awkward process, but at least everyone would know ahead of time the rules of the game, whereas here one party to the game is imposing its rules, by which the other parties need not abide. Is that alone not a reason to rethink Bill C-20?

Mr. McEvoy: That is a policy choice that must be made. Of course, the government has presented that to you and it is for your determination. All I am trying to point out is that this bill is directed to the federal executive and says when the federal executive may enter into negotiations. All of the other players that the court recognizes also have a role and they will have to make that determination.

The government and Premier of New Brunswick will have to decide, “Shall I go to the table and negotiate? What will my position be? Should I stay away?” All of those questions are open. This bill does not bind, in any way, the determination by the government and the people of New Brunswick as to whether or not they will engage in any kind of constitutional renewal or secession of any other province.

Senator Lynch-Staunton: This bill is dividing the federalist forces and unifying the separatist and ultranationalist forces because it is being imposed rather than conditions being come at collectively. That is a major fault of this bill. It is an imposition.

I am intrigued by the statement at the bottom of page 2 of your brief:

...the Bill shifts the question from the political arena, where the Court sought to leave it, to the potential judicial arena as Bill C-20, once enacted, provides the legal basis for judicial review of any decision on clarity.

I do not understand what you mean by the idea that the court sought to leave the bill in the political arena.

Mr. McEvoy: Not the bill, but the question.

Senator Lynch-Staunton: “...the Bill shifts the question from the political arena, where the court sought to leave it...” What is the definition of “political arena” in this statement?

Mr. McEvoy: In the Quebec Secession Reference, the court repeatedly said that the question of whether there is a clear majority and a clear question is for political actors. All I am saying is that by presenting a bill to be enacted by Parliament, you then have a statute. That statute can be subject to judicial review. The court may well have an action for a declaration. Did the

titre — et je ne crois pas qu’on en ait suffisamment discuté ici — que le projet de loi C-20 ne représente l’opinion que d’un Canada fédéral et que la question, qu’elle soit claire ou non, ne saurait lier aucune province. Vous dites que la meilleure façon de procéder serait la suivante:

La décision relative à une question claire ou à une majorité claire pourrait être prise à une réunion des premiers ministres ou par des résolutions du Parlement et de chacune des assemblées législatives provinciales.

C’est une façon plus difficile et plus délicate de procéder, mais au moins tous connaîtraient à l’avance les règles du jeu, alors que dans ce cas-ci l’un des joueurs impose ses règles et les autres ne sont pas tenus de les respecter. En soi, n’est-ce pas une raison suffisante de revoir le projet de loi C-20?

M. McEvoy: C’est un choix qui doit être fait. Le gouvernement vous a présenté cette mesure, et c’est à vous d’en décider. Tout ce que je signale, c’est que ce projet de loi s’adresse à l’exécutif fédéral et établit quand cet exécutif peut entreprendre des négociations. Les autres intervenants que la cour reconnaît ont également tous un rôle à jouer et devront prendre leur décision.

Le premier ministre du Nouveau-Brunswick et son gouvernement devront décider s’ils sont prêts à négocier ou s’ils devraient s’en abstenir et, s’ils négocient, quelle devrait être leur position. Il n’y a pas encore de réponse à ces questions. Le projet de loi n’oblige en aucun cas le gouvernement et la population du Nouveau-Brunswick à négocier un renouvellement constitutionnel ou la sécession d’une autre province.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce projet de loi divise les forces fédéralistes et unifie les forces séparatistes et ultra-nationalistes, puisqu’il impose des conditions plutôt que de permettre que ces conditions soient établies collectivement. C’est l’une des grandes lacunes de ce projet de loi. Il impose les règles.

Je suis intrigué par ce que vous dites dans votre mémoire, au bas de la page 2:

[...] le projet de loi fait passer cette question de l’arène politique, ce qui est sa place d’après la cour, à l’arène judiciaire, puisqu’une fois adopté, le projet de loi C-20 offre l’assise légale nécessaire pour une contestation judiciaire de toute décision au sujet de la clarté.

Je ne comprends pas ce que vous entendez par cette idée que la cour souhaitait que le projet de loi demeure dans l’arène politique.

M. McEvoy: Pas le projet de loi, mais la question.

Le sénateur Lynch-Staunton: «[...] le projet de loi fait passer cette question de l’arène politique, ce qui est sa place d’après la cour [...]» Qu’entendez-vous par «arène politique» dans cet énoncé?

M. McEvoy: Dans le renvoi au sujet de la sécession du Québec, la cour a dit à plusieurs reprises que c’est aux acteurs politiques de déterminer ce qui constitue une question claire et une majorité claire. Ce que je dis, c’est qu’en faisant adopter un projet de loi par le Parlement, on se retrouve ensuite avec une loi. Cette loi peut faire l’objet d’une contestation judiciaire. La cour

House of Commons conform to the clarity bill in making its determination or did it not?

Senator Lynch-Staunton: Could you explain how a judicial review could be initiated and by whom?

Mr. McEvoy: A declaration can be initiated by anyone, subject to the standing requirement that there is an interest, if you will, in the public interest standing. If you remember the *Borowski* litigation dealing with abortion, there was an individual if there was no other effective way to bring this matter before the courts. Here, of course, there is no penalty provision. No one will be charged with violating this act. So any citizen of Canada who demonstrates an interest could bring an action before their superior court for a declaration that this act has been infringed.

Senator Lynch-Staunton: Would that in any way delay the procedure included in the bill? Would it delay negotiations or anything, or would the review and the ensuing results of a clear answer continue?

Mr. McEvoy: You have time frames involved in this particular bill, which would continue. You simply have an action for a declaration, which would be parallel.

Senator Lynch-Staunton: Finally, do you feel that we should have left the question in the political arena where the court has kept it and forgotten about a bill that takes it into new terrain?

Mr. McEvoy: That is not a constitutional law question.

Senator Lynch-Staunton: It is a very fine political answer.

[Translation]

Senator Gauthier: I was convinced that after the Meech Lake Accord and the Charlottetown Agreement we had set aside the concept that the federal government, as the executive branch, has the right to do what it wishes with the Constitution. Do you not agree?

pourrait bien être appelée à se prononcer. La Chambre des communes a-t-elle respecté les dispositions du projet de loi dans sa décision?

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourriez-vous nous expliquer qui pourrait lancer une contestation judiciaire, et comment il faudrait procéder pour cela?

M. McEvoy: N'importe qui peut demander une décision, sous réserve de l'exigence normale qu'il y ait un intérêt en cause qui soit conforme à l'intérêt public. Rappelez-vous l'affaire *Borowski*, au sujet de l'avortement. Un particulier peut porter l'affaire devant les tribunaux s'il n'existe pas d'autre moyen efficace de le faire. Dans ce cas-ci, bien sûr, il n'existe pas de sanction. Personne ne pourrait être condamné pour avoir enfreint cette loi. N'importe quel citoyen du Canada qui peut démontrer son intérêt pourrait demander à la cour supérieure de déclarer si la loi a été enfreinte ou non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela aurait-il pour effet de retarder la procédure prévue dans le projet de loi? Cela retarderait-il les négociations, entre autres, ou l'examen de la clarté de la réponse et de ses résultats pourrait-il continuer?

M. McEvoy: Ce projet de loi comporte un échéancier, et les choses continueraient de se dérouler. L'examen par le tribunal se ferait en parallèle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Enfin, croyez-vous que nous aurions dû laisser cette question dans l'arène politique, où la cour l'avait laissée, et que nous devrions oublier ce projet de loi, qui nous entraîne sur des chemins inconnus?

M. McEvoy: Ce n'est pas une question de droit constitutionnel.

Le sénateur Lynch-Staunton: Voilà une réponse très fine du point de vue politique.

[Français]

Le sénateur Gauthier: J'étais convaincu qu'après l'Accord du lac Meech et l'Entente de Charlottetown nous nous étions débarrassés du concept voulant que le gouvernement fédéral, en tant qu'exécutif, ait le droit de faire ce qu'il veut avec la Constitution. Êtes-vous du même avis?

[English]

Mr. McEvoy: Senator, I am not a fan of executive federalism, if you will, in the sense that the Constitution does provide that an initiative of constitutional amendments is to be by the legislative assemblies and Parliament. It does not say by whom. We discussed this problem in New Brunswick with our members of the legislative assembly when Charlottetown and Meech Lake were being proposed. Members of the legislative assembly of New Brunswick were concerned about how these amendments can be proposed. Is there not some process to designate who can do it? Anyone can do that. Anyone can propose. I can propose a constitutional amendment that the institution of the Queen be abolished. I can do that. I would need to gather support.

What we have, though, is a system where first ministers meet and make the seamless web approach or package and present that to the people for a yes or a no. There is not necessarily a system of openness and involvement in producing the package.

[Translation]

Senator Gauthier: In your opinion, are all of the provisions of the Constitution legal? It is not a trick question, since I am referring here to decisions made by the Supreme Court on Quebec's secession.

[English]

Mr. McEvoy: In general, one would have to say that all constitutional provisions are constitutional. Our laws are equals in that sense, just as in international human rights law. There is no difference between civil and political rights and economic, cultural and social rights. A right is a right. A law is a law. I say "in general" because, of course, under the Charter there is the notwithstanding clause, which permits Parliament to override certain rights. While they are equal, they are subject to derogation.

Senator Gauthier: I detest section 33, the notwithstanding clause, and I do not understand why we have one in this country. The point I am trying to reach, though, is the minister's response to this committee in answer to a question of mine. I asked why he included in Bill C-20 the aboriginal right to give their opinions, their statements, their recommendations but did not do the same for the minority language groups, a minority that is very important to the existence of Canada because they are in every province and every territory. I thought he should consider that. He answered that the only reason he included aboriginal people in Bill C-20 was that they were mentioned in the Constitution, in section 35.

I was very surprised at that answer. I did not follow up because I did not think it was the political thing to do. Afterward I thought to myself that this fellow does not understand what I am talking about. I am talking about our rights, as you say, found in

[Traduction]

M. McEvoy: Sénateur, je ne suis pas un grand défenseur du fédéralisme exécutif, dans la mesure où la Constitution prévoit que les amendements constitutionnels doivent être adoptés par les assemblées législatives et le Parlement. On n'y dit pas par qui. Au Nouveau-Brunswick, nous avons discuté de ce problème avec les députés de notre assemblée législative lorsqu'on a proposé les accords de Charlottetown et du lac Meech. Les députés de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick étaient préoccupés de la façon dont ces amendements pouvaient être proposés. Ils voulaient savoir qui pouvait proposer ces amendements. La réponse, c'est que n'importe qui peut présenter une proposition d'amendement constitutionnel. Je peux proposer un amendement constitutionnel pour que la Reine soit rayée de nos institutions. Je devrais recueillir des appuis.

Nous avons cependant un système où les premiers ministres se rencontrent et préparent une proposition sur laquelle ils s'entendent tous et qu'ils soumettent ensuite à l'approbation de la population. Ce n'est pas nécessairement un système de transparence et de participation à l'élaboration de la proposition.

[Français]

Le sénateur Gauthier: Selon vous, est-ce que toutes les dispositions de la Constitution sont égales? Il ne s'agit pas d'un piège, puisque je me réfère à des décisions de la Cour suprême sur la sécession du Québec.

[Traduction]

M. McEvoy: En général, on doit dire que toutes les dispositions constitutionnelles sont constitutionnelles. Nos lois sont égales dans ce sens, comme c'est le cas dans le droit international en matière de droits de la personne. Il n'existe pas de différence entre les droits civils et politiques, et les droits économiques, culturels et sociaux. Un droit est un droit. Une loi est une loi. J'ai dit «en général» parce que, en vertu de la Charte, il y a évidemment une disposition d'exemption, qui permet au Parlement de déroger à certains droits. Bien qu'ils soient égaux, ils sont assujettis à une clause dérogatoire.

Le sénateur Gauthier: Je déteste l'article 33, la disposition d'exemption, et je ne comprends pas pourquoi nous l'avons dans notre pays. Je veux en venir cependant à la réponse donnée au comité par le ministre à l'une de mes questions. Je lui ai demandé pourquoi il avait inclus dans le projet de loi C-20 le droit des autochtones de donner leurs opinions, de faire des déclarations et des recommandations, mais sans donner le même droit aux groupes linguistiques minoritaires, une minorité qui est très importante pour l'existence du Canada parce qu'il y en a une dans chaque province et dans chaque territoire. Je pensais qu'il devait en tenir compte. Il a répondu que la seule raison pour laquelle il a inclus les peuples autochtones dans le projet de loi C-20 était qu'ils étaient mentionnés dans la Constitution, à l'article 35.

Cette réponse m'a beaucoup surpris. Je n'ai pas insisté, parce que je ne pensais pas que c'était un bon geste politique à faire. Par la suite, je me suis dit que cet homme ne comprenait pas de quoi je voulais parler. Je veux parler de nos droits, qu'on retrouve,

sections 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, and 23. Those are our language rights in the Constitution, and I think they are equal.

In your mind, is there a distinction or a difference between the nine language rights in the Constitution and the aboriginal rights in section 35?

Mr. McEvoy: There is no real difference except a practical one. There are sufficient people around this table and in the other House to represent language interests and to be very conscious of language issues, but there is not sufficient representation of aboriginal peoples in the central institutions of the state to simply include them with all of the others. Recognition of the aboriginal peoples in the bill, if you will, is a form of affirmative action or justified recognition of their special place in Canadian constitutional law.

Senator Joyal: Professor, I should like to come back to page 3 of your text. You state that “Exclusion of the Senate means happily” — and I underline happily — “that the possibility of a divided Parliament is avoided.” It strikes me, and I say humbly to you, that you do not understand the role of the Senate in the Parliament of Canada. As you said, to a point, there is one elected House of representatives, but the Fathers of Confederation knew that it would be carried by the simple majority rule of 50 plus one. The Senate is needed to protect smaller provinces like yours. Your province was especially vocal during the discussions on federation that there should be a Senate and there should always be a Senate and not only to represent the regions.

I insist that your brief is defective and I should like you to correct it. You say that “The legitimate role of the Senate is not as a second voice of the people but as the voice of the regions.” I should like to ask you to add the words “and the minorities.” That is why I am a senator with a district in Quebec. We are the only province with districts. There is a reason for that.

Our House is to protect very specific areas — the minorities and the regions. So when you say to me that, happily, there are no differences of opinion in the House of Commons on this, you applaud a negation of the federal principle. At this very moment, the future of the state is under debate. The court has said quite clearly that the majority must be qualified, that democracy is more than a simple majority rule.

In the House of Commons, on the other side of this building of Parliament, four parties have advocated that 50 plus one is enough. Removing my right to vote on the qualifying majority causes me to fail in my duty as a senator to protect the region and the minorities. You say “happily,” but I am not happy at all with this.

I do not understand how you can describe the problems in theory, in the abstract, and yet not live it on a day-to-day basis, the way it is entrenched in the political parties of Canada. Four parties

comme vous le dites, aux articles 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 et 23. Il s’agit de nos droits linguistiques prévus dans la Constitution, et je pense qu’ils sont égaux aux autres droits.

Selon vous, y a-t-il une distinction ou une différence entre les neuf droits linguistiques prévus dans la Constitution et les droits autochtones prévus à l’article 35?

M. McEvoy: Il n’y a pas de véritable différence, sauf qu’il y en a une d’ordre pratique. Il y a suffisamment de personnes autour de cette table et dans l’autre Chambre pour représenter les intérêts linguistiques des Canadiens et pour être très conscient des questions linguistiques, mais les peuples autochtones ne sont pas suffisamment représentés au sein des institutions nationales pour qu’on les inclue simplement avec tous les autres. La reconnaissance des peuples autochtones dans le projet de loi est une forme d’action positive, si vous voulez, ou une reconnaissance justifiée de leur place spéciale dans le droit constitutionnel canadien.

Le sénateur Joyal: Monsieur, j’aimerais revenir à la page 3 de votre texte. Vous affirmez que «L’exclusion du Sénat signifie, heureusement — et je souligne heureusement — qu’on pourra éviter la possibilité d’un Parlement divisé». Il me semble, et je vous le fais remarquer humblement, que vous ne comprenez pas le rôle du Sénat au sein du Parlement du Canada. Comme vous l’avez dit, il y a une Chambre de représentants élus, mais les Pères de la Confédération savaient que toute motion ou résolution serait adoptée à la simple majorité de 50 p. 100 plus un. Le Sénat est nécessaire afin de protéger les petites provinces comme la vôtre. Votre province a particulièrement fait valoir au cours des discussions sur la fédération qu’il fallait un Sénat et qu’il faudrait toujours un Sénat, et pas seulement pour représenter les régions.

J’insiste pour dire que votre mémoire comporte des imperfections, et j’aimerais que vous le corrigiez. Vous dites que «Le rôle légitime du Sénat n’est pas de constituer une deuxième voix populaire, mais la voix des régions». J’aimerais vous demander d’ajouter les mots «et des minorités». C’est pourquoi je suis sénateur d’un district du Québec. Nous sommes la seule province qui a des districts. Il y a une raison à cela.

Notre Chambre existe pour protéger des éléments très spécifiques — les minorités et les régions. Par conséquent, quand vous me dites qu’il n’y a heureusement aucune divergence de vues à la Chambre des communes sur cette question, vous approuvez la négation du principe fédéral. En ce moment même, l’avenir de l’État fait l’objet d’un débat. La cour a dit très clairement que la majorité doit être une majorité qualifiée, que la démocratie est plus que la règle de la majorité simple.

À la Chambre des communes, de l’autre côté de cet édifice du Parlement, quatre partis ont affirmé qu’une majorité de 50 p. 100 plus un était suffisante. Si l’on m’enlève mon droit de voter en vertu de la règle de la majorité qualifiée, je manque à mon devoir de sénateur de protéger les régions et les minorités. Vous dites «heureusement», mais je ne suis pas du tout heureux de vous entendre dire cela.

Je ne comprends pas comment vous pouvez décrire les problèmes en théorie, dans l’abstrait, sans tenir compte des réalités quotidiennes, de la façon dont tout cela est implanté dans les

out of five have agreed to a simple majority of 50 plus one; they are already on the record. One party, the Alliance or so-called Reform, wants to send the issues of language and culture to the provinces. Then the federal government would have no right to say anything on language. I take exception to your definition of the entrenchment of a federal principle excluding the Senate as meaning a happy ending for this bill.

Mr. McEvoy: I accept absolutely and humbly the correction on the use of the word "happily." I used the word simply to refer to the avoided irony of having a clarity bill that would produce a situation of conflict between the two Houses of Parliament. It was simply to avoid that. It was not in any other pejorative sense of "happily." I also accept fully your admonition on the role of the Senate in representing the voice of minorities within the regions. I agree with everything you said.

Senator Taylor: Then you would be even happier if there was only one person making the decision?

The Chairman: Thank you, Professor McEvoy. It has been an extremely interesting hour. The senators pressed you hard and you were most interesting in your responses.

[Translation]

We have with us Professor Jean-Pierre Derriennic of the Political Science Department of Laval University. Professor, following your presentation, we will move to the question period.

Mr. Jean-Pierre Derriennic, Professor, Political Science Department, Laval University: I have a written version of my brief which has been distributed. In a few moments, I will have to give you a brief overview of my remarks, without being able to go into detail.

When Bill C-20 was made public, it appeared to me to say things that should have been understood from the outset. The objections which have been made since lead me to believe, more and more, that this bill is necessary in order to dispel the misconceptions that are the source of some of these objections. Those which have been raised question the legitimacy of the procedure set forth by the bill in its principle and its processes, and they question its usefulness. Very briefly and schematically, I will go into these issues, namely matters of law, justice and prudence.

Those who feel that Canada is indivisible hold an opinion that must be taken seriously. Several large democratic countries declare themselves to be indivisible. It is not through ignorance of the principles of democracy, but rather for reasons that stem from democracy. And I will give you a brief idea of the logic behind their conclusion.

In a democracy, a large number of decisions are made by voting, but certain decisions should not or could not, without serious risks, be voted upon.

partis politiques du Canada. Quatre partis sur cinq ont accepté le principe d'une majorité simple, soit 50 p. 100 plus un; ils l'ont déjà dit publiquement. L'un de ces partis, l'Alliance, qu'on appelait auparavant le Parti réformiste veut déléguer les questions de langue et de culture aux provinces. Le gouvernement fédéral n'aurait alors aucun droit de se prononcer sur la question de la langue. Je suis indigné de vous entendre dire que l'enchâssement d'un principe fédéral excluant le Sénat signifie un dénouement heureux pour ce projet de loi.

M. McEvoy: J'accepte absolument et humblement de corriger mon texte pour enlever le mot «heureusement». J'ai utilisé ce terme simplement pour faire allusion au fait qu'on éviterait la situation ironique de voir un projet de loi sur la clarté engendrer une situation de conflit entre les deux Chambres du Parlement. Il s'agissait simplement d'éviter une telle situation. Il n'y avait aucun sens péjoratif dans l'utilisation du terme «heureusement». J'accepte absolument votre remontrance au sujet du rôle du Sénat, qui doit représenter la voix des minorités au sein des régions. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Taylor: Vous seriez donc encore plus heureux si une seule personne prenait la décision?

La présidente: Merci, monsieur McEvoy. Nous venons de passer une heure extrêmement intéressante. Les sénateurs ont fait preuve de beaucoup d'insistance dans leurs questions, et vous avez donné des réponses extrêmement intéressantes.

[Français]

Nous accueillons le professeur Jean-Pierre Derriennic du département des sciences politiques à l'Université Laval. Monsieur le professeur, suite à votre présentation préliminaire, nous passerons à la période des questions.

M. Jean-Pierre Derriennic, professeur, département de sciences politiques, Université Laval: J'ai une version écrite de mon exposé qui vous est distribuée. En quelques minutes, je serai obligé de présenter mes remarques de façon très synthétique, sans pouvoir les développer complètement.

Lorsque le projet de loi C-20 a été rendu public, il m'a semblé dire des choses assez banales qui devraient aller de soi. Les objections qui lui ont été faites depuis me conduisent à penser de plus en plus que cette loi est nécessaire pour aider à dissiper les conceptions erronées qui sont à la source de certaines de ces objections. Celles qui ont été soulevées mettent en doute la légitimité de la procédure définie par le projet de loi dans son principe et dans ses modalités, et elles mettent en doute son utilité. De manière brève et schématique, j'aborderai ces questions, qui sont du domaine du droit, de la justice et de la prudence.

Ceux qui pensent que le Canada est indivisible soutiennent une opinion qui doit être prise au sérieux. Plusieurs grands pays démocratiques se déclarent indivisibles. Ce n'est pas par ignorance des principes de la démocratie mais, au contraire, pour des raisons qui en découlent. J'en résume brièvement la logique.

Dans une démocratie, un grand nombre de décisions sont prises par des votes, mais certaines décisions ne doivent pas ou ne peuvent, sans risques graves, être prises ainsi.

For decisions to be taken by a vote, we have to know the limits of those who have the right to vote and we cannot use the vote to modify these limits. To vote is to act individually, as citizens, and to stand up and be counted. Those who vote must not fear that those they oppose will withdraw from the political community or threaten to exclude them.

These issues are a very clearly analyzed in books such as those by Allen Buchanan and Margaret Moore — you will find the titles in my written brief — or in the classic and even older works of Karl Popper and Jean Baechler. Quebec separatists are forever calling on democracy to back up their demands, and claim that the right to secession is a self-evident consequence. If we think about the principle of democracy, we realize that the opposite is true. For a democratic regime to work appropriately, each one has a moral obligation to accept all of his or her fellow citizens. The possibility of modifying the limits of the citizens' community should therefore be excluded.

We can oppose this argument, which is a very powerful moral argument, with the idea of consent. A democratic State could not survive if it is imposed on a segment of the citizens against their will. This argument is weaker than it appears at first blush, as is demonstrated in Buchanan and Moore, but has been long accepted, more or less explicitly, by the government of Canada, by the Supreme Court since 1998 and by a large number of Canadians.

Most of them have long accepted the idea that, in the case where a large majority of Quebecers would want to become independent, the duty of the Canadian government would not be to oppose independence, but to implement it, while limiting the costs and the injustices which could result from such a transition. They therefore do not believe that Canada is indivisible.

It was very difficult for a long time to know which of these two hypotheses was in conformity with legality in Canada. In 1998, the Supreme Court settled the issue just about definitively, in my opinion, against the theory of indivisibility. We could undoubtedly maintain that the Supreme Court Reference is not a decision and is therefore not binding, but the reference is a very important fact and political prudence must take it into account.

Similarly, if we feel that Canadians make a questionable moral choice in accepting the divisibility of their country, we must take into account the existence of their opinion on the issue. The Canadian government could not credibly defend the position that Canada is indivisible, against the majority of Quebecers who would have decided in favour of secession, against the profound feelings of the majority of Canadians, and against the reference of the Supreme Court. This argument, which is a prudent one, is the one in my mind that settles the issue and that would compel us to renounce the principle of indivisibility for Canada.

For a long time, the federal government hesitated between two strategies, or two types of argument, with respect to those who wish independence: either refuse all negotiations in advance, or show Quebecers the difficulties that would stem from such

Pour que des décisions puissent être prises par des votes, il faut que l'on connaisse les limites de l'ensemble de ceux qui ont le droit de vote et l'on ne doit pas pouvoir utiliser le vote pour modifier ces limites. Voter, c'est se diviser entre concitoyens et se compter pour prendre une décision. Ceux qui votent ne doivent pas craindre de voir ceux auxquels ils s'opposent se retirer de la communauté politique ou les menacer de les en exclure.

Ces questions sont très bien analysées dans des livres comme ceux d'Allen Buchanan et de Margaret Moore, dont j'indique les titres dans les notes écrites, ou dans des travaux classiques et plus anciens comme ceux de Karl Popper et de Jean Baechler. Les indépendantistes québécois invoquent sans cesse la démocratie et prétendent que le droit de sécession en est une conséquence évidente. Si on prend la peine de réfléchir au principe de la démocratie, on se rend compte que c'est le contraire qui est vrai. Pour qu'un régime démocratique puisse fonctionner convenablement, chacun a l'obligation morale d'accepter tous ses concitoyens. La possibilité de changer les limites de la communauté des citoyens devrait donc être exclue.

À cet argument, qui est moralement très fort, on peut opposer la notion de consentement. Un État démocratique ne pourrait pas durer s'il est imposé à une partie de ses citoyens contre leur volonté. Cet argument est plus faible qu'il ne paraît à première vue, comme le montrent les livres de Buchanan et Moore, mais il a été accepté depuis longtemps, plus ou moins explicitement, par le gouvernement du Canada, par la Cour suprême, depuis 1998, et par un grand nombre de Canadiens.

La plupart d'entre eux acceptent depuis longtemps l'idée que, dans le cas où une majorité importante de Québécois voudrait faire l'indépendance, le devoir du gouvernement canadien ne serait pas de s'y opposer, mais de la mettre en oeuvre, en limitant les coûts et les injustices résultant de la transition. Ils ne croient donc pas que le Canada soit indivisible.

Il a été longtemps difficile de savoir laquelle des deux thèses était conforme à la légalité au Canada. En 1998, la Cour suprême a tranché de manière à peu près définitive, selon moi, contre la thèse de l'indivisibilité. On peut sans doute soutenir que l'avis de la Cour suprême n'est pas un jugement et n'est donc pas obligatoire, mais cet avis est un fait très important et la prudence politique doit en tenir compte.

De la même façon, même si on pense que les Canadiens font un choix moral contestable en acceptant la divisibilité de leur pays, on doit tenir compte de l'existence de leur opinion sur cette question. Le gouvernement canadien ne pourrait pas défendre de manière crédible la position que le Canada est indivisible, contre une majorité de Québécois qui se seraient prononcés en faveur de la sécession, contre le sentiment profond de la majorité des Canadiens, et contre l'avis de la Cour suprême. Cet argument, qui est de l'ordre de la prudence, me semble être aujourd'hui celui qui règle la question et qui nous oblige à renoncer au principe de l'indivisibilité du Canada.

Pendant longtemps, le gouvernement fédéral a hésité entre deux stratégies, ou deux types d'argument, face aux indépendantistes: ou bien refuser à l'avance toute négociation, ou bien montrer aux Québécois les difficultés qui surgiraient dans une telle

negotiations. These two types of arguments were obviously contradictory, and that was one reason for the inconsistency and the weakness of the federal position in 1995. The main benefit of the Supreme Court Reference was to put an end to this ambiguity, which would allow the federal government to adopt a strategy that is more consistent, which is what it appears to be doing.

I will deal more quickly with the objections which deal with the provisions of Bill C-20. These objections, in my view, stem from an overestimation of the scope of the legislation, which would cover only one part of the future secession process, the period that would go from the announcement of a referendum by a provincial government to the time negotiations are begun. What would happen afterwards remains undetermined, and some of the problems raised in your assemblies are pertinent, but undoubtedly premature.

For example, it is very improbable that the people would accept that things be done the way they were Czechoslovakia in 1992, where a separation agreement was reached between two governments and implemented without being put to the approval of the people. People want to be consulted, not only on the intent of separating Quebec from Canada, but also as to the specific provisions of separation. The suggestion that a Canada-wide referendum is required is quite reasonable, but I think it would be difficult to hold such a referendum at the beginning of the process, merely to authorize the federal government to recognize the validity of the question and the result of a provincial referendum, which is the object of the present bill.

In conclusion, I would like to deal briefly with the question of the political repercussions of Bill C-20. Obviously it is a hypothetical question, and any reply can only be uncertain. Let us begin by looking at the worst-case scenario. A referendum is held in Quebec on a question which, in the House of Commons' opinion, is unclear. A very small majority vote in favour of the bill, the House declares that this number is inadequate, and the federal government refuses to negotiate.

If the provincial government then tries to make a unilateral declaration of independence and tries to obtain international recognition, it would undoubtedly fail. The problem of the recognition of an independent Quebec is actually quite simple: as soon as the Government of Canada decides it will accept secession, Quebec will be recognized throughout the world and admitted to the UN without any problem.

As long as the Government of Canada maintains that independence has not been achieved and that its sovereignty continues to apply on Quebec territory, no State will recognize an independent Quebec. It is pointless to hope or to fear that things might happen otherwise. The Government of Quebec will therefore have to choose between two paths: either, at least temporarily, give upon its intent, or attempt to reverse the federal government's decision. For that to happen, several means may be used: the holding of a second referendum, the calling of elections, or calling upon the people to act in some type of civil disobedience. The result would depend on how the people would evaluate the arguments presented on both sides. If the referendum question were truly convoluted and the majority was very small,

négociation. Ces deux types d'argument étaient évidemment contradictoires, et c'était une des raisons de l'incohérence et de la faiblesse de la position fédérale en 1995. Le principal mérite de l'avis de la Cour suprême a été de mettre fin à cette ambiguïté, ce qui permet au gouvernement fédéral d'adopter une stratégie plus cohérente, ce qu'il semble être en train de faire.

Je traiterai plus rapidement des objections qui portent sur les modalités prévues par le projet de loi C-20. Ces objections, me semble-t-il, procèdent d'une surestimation de la portée de la loi, qui ne couvrira qu'une partie d'un éventuel processus de sécession, la période qui irait de l'annonce d'un référendum par le gouvernement provincial à l'ouverture de négociation. Ce qui se passerait ensuite reste indéterminé, et certains des problèmes soulevés dans votre assemblée sont pertinents, mais sans doute prématurés.

Il est, par exemple, très improbable que la population accepte les choses comme elles se sont passées en Tchécoslovaquie en 1992, où un accord de séparation a été conclu entre deux gouvernements et mis en oeuvre sans être soumis à l'approbation des citoyens. Ceux-ci voudront être consultés, non seulement sur l'intention de séparer le Québec du Canada, mais aussi sur les modalités précises de cette séparation. La suggestion qu'un référendum dans tout le Canada sera nécessaire est tout à fait raisonnable, mais il me semble difficile d'envisager de le tenir au début du processus, seulement pour autoriser le gouvernement fédéral à reconnaître la valeur de la question et du résultat d'un référendum provincial, ce qui est l'objet du présent projet de loi.

En terminant, je voudrais aborder rapidement la question des effets politiques du projet de loi C-20. Il s'agit évidemment d'une question hypothétique, et dont la réponse comporte nécessairement des incertitudes. Commençons par envisager le pire. Un référendum est tenu au Québec sur une question qui, selon la Chambre des communes, n'est pas claire. Une majorité très faible vote en faveur du projet de loi, la Chambre déclare la majorité insuffisante, et le gouvernement fédéral refuse de négocier.

Si le gouvernement provincial tente alors de faire une déclaration unilatérale d'indépendance et cherche à obtenir une reconnaissance internationale, il échouera sûrement. Le problème de la reconnaissance d'un Québec indépendant se pose dans des termes très simples: dès que le gouvernement du Canada déclarera qu'il accepte la sécession, le Québec sera reconnu partout dans le monde et admis à l'ONU sans aucune difficulté.

Tant que le gouvernement du Canada déclarera que l'indépendance n'est pas faite et que sa souveraineté continue à s'exercer sur le territoire québécois, aucun État ne reconnaîtra l'indépendance du Québec. Il est vain d'espérer ou de craindre que les choses se passent autrement. Le gouvernement du Québec devra donc choisir entre deux conduites: ou bien renoncer au moins provisoirement à son projet, ou tenter de renverser la décision du gouvernement fédéral. Pour cela, plusieurs moyens pourront être envisagés: tenir un deuxième référendum, organiser une élection, ou appeler la population à une forme quelconque de désobéissance civile. Il réussira ou non selon la façon dont la population évaluera les arguments des uns et des autres. Si la question référendaire était vraiment biscornue et la majorité très

support for the provincial government will evaporate and they will have to take a step back. If, on the contrary, objections were not very convincing and the majority was clear, the provincial government would be able to increase its popular support, and it is the federal government that would have to change its position. It would be very uncomfortable for both governments to end up in this situation. And they will try to avoid reaching that stage.

In the future, a PQ government will hesitate before trying for a surprise secession as in 1995. If they decide to hold a referendum, they will try to frame the question so that its clarity cannot be challenged. The federal government may perhaps have reservations on the question, but would prefer to avoid condemning it categorically, which would place it in an embarrassing situation if the citizens voted Yes with a large majority. If the majority is too small for the issue to be convincingly settled and provide sufficient political momentum to secession, the provincial government will be relieved to know that the federal refusal to negotiate will prevent them from getting into an impasse. They will not say so of course, and will denounce the federal decision for propaganda purposes, but they will not try to reverse the decision. From the point of view of a citizen who would hope that such a serious political decision would be made without too much confusion, and that our governments would not act irresponsibly, I see only advantages to the eventual repercussions of Bill C-20.

The Chair: You know that we have spoken at great length of the role of the Senate, and that certain witnesses have suggested that the bill should be amended, so that rather than just having the House of Commons determine whether the question and the majority are clear, it would be up to Parliament, including the Senate. This would essentially provide a veto to the Senate. Would you be in favour of such a change, and what would be the political consequences of such a change?

Mr. Derriennic: I was surprised, as many people were, that this problem was raised. I do not think it is a very important issue. Not because I underestimate the importance of the Senate, but because I think that people who do so overestimate the importance of Bill C-20.

The bill only covers part of the process. The issue here is to guide the federal government in the statement that it will make before the referendum and its acceptance regarding negotiations. The resolution of the House of Commons or the resolutions which would be made in this matter are not legislation, these are not constitutional amendments. These are merely steps in a process that would lead to a constitutional amendment if it were followed to its conclusion.

Therefore, the Senate has to vote to approve Bill C-20 and that is normal. The Senate may or may not have been involved in the consultation process immediately before and immediately after a Quebec referendum. Furthermore, if I understand the legislation correctly, the Senate is involved in a minimal way in that the House of Commons is asked to take its advice into account, but is not bound by it. I believe that the Senate is not compelled to

faible, le soutien au gouvernement provincial s'effritera et celui-ci devra reculer. Si, au contraire, les objections étaient peu convaincantes et la majorité assez nette, le gouvernement provincial sera sans doute capable d'augmenter son soutien populaire, et c'est le gouvernement fédéral qui devra réviser sa position. Il serait très inconfortable pour les deux gouvernements de se trouver dans cette situation. Ils s'efforceront d'éviter d'en arriver là.

À l'avenir, un gouvernement péquiste hésitera davantage à tenter une sécession par surprise comme en 1995. S'il décide quand même de tenir un référendum, il s'efforcera de formuler une question dont la clarté sera difficile à contester. Le gouvernement fédéral émettra peut-être des réserves sur la question, mais préférera éviter de la condamner catégoriquement, ce qui le placerait dans une situation embarrassante si le vote des citoyens était positif, avec une majorité forte. Si la majorité est trop faible pour être incontestable et donner une impulsion politique suffisante au projet de sécession, le gouvernement provincial sera soulagé de savoir que le refus fédéral de négocier lui évite de s'enfoncer dans une impasse. Il ne le dira pas, bien sûr, et il dénoncera la décision fédérale pour en retirer un bénéfice de propagande, mais il ne tentera pas de la renverser. Du point de vue d'un citoyen qui souhaite qu'une décision politique grave soit prise sans trop de confusion, et que nos gouvernements n'agissent pas de manière trop irresponsable, je ne vois que des avantages à ces conséquences éventuelles du projet de loi C-20.

La présidente: Vous savez sans doute qu'on a beaucoup parlé du rôle du Sénat, et que certains témoins ont suggéré que le projet de loi devrait être amendé pour que, plutôt que d'avoir juste la Chambre des communes qui fait la détermination si la question et la majorité sont claires, que ce soit le Parlement, donc le Sénat aussi, qui la fasse. Ceci équivaut à donner un veto au Sénat. Est-ce que vous seriez favorable à ce changement, et quelles seraient les conséquences politiques d'un tel changement?

M. Derriennic: J'ai été surpris comme beaucoup de gens que ce problème soit soulevé. Je ne crois pas que ce soit une question très importante. Non pas parce que je sous-estime l'importance du Sénat, mais parce qu'il me semble que les gens qui le font surestiment l'importance du projet de loi C-20.

Le projet de loi ne couvre qu'une partie du processus. Ce dont il est question, c'est de guider le gouvernement fédéral dans les déclarations qu'il fera avant le référendum et c'est l'acceptation d'ouvrir des négociations. La résolution de la Chambre des communes ou les résolutions qui seraient prises dans cette affaire ne sont pas des lois, ce ne sont pas des révisions constitutionnelles. Ce sont tout au plus des étapes dans un processus qui, s'il va jusqu'à son aboutissement, se terminerait par une révision constitutionnelle.

Donc, le Sénat a à voter le projet de loi C-20 et c'est normal. Le Sénat aurait pu être ou aurait pu ne pas être associé au processus de consultation précédant immédiatement et suivant immédiatement un référendum québécois. D'ailleurs, si je comprends bien le projet de loi, le Sénat est associé, mais d'une façon minimale, en ce sens que la Chambre des communes est invitée à tenir compte de son avis et n'est pas tenue de suivre cet

provide its opinion; it is up to the Senate to decide whether it will do so or not.

I think that to increase the number of precautions at this stage of the process would be to overestimate the importance of the process. Much more important decisions will have to be made later, should the negotiations occur and lead to a result. It is at that time that the most important decisions will be taken.

The other political difficulty is that these consultation procedures, just before or just after the referendum, must not take too long. That would cause a very serious situation of political inconvenience when, the morning after a Quebec referendum, the federal government would remain without a position for some length of time as to the value of the result of the vote.

That is why that what is stated in Bill C-20 is reasonable, even though it was not compulsory to set it down. It could have been a little bit different and equally acceptable. I am very much an agnostic as to the heart of the problem in this matter.

[English]

Senator Grafstein: Thank you, professor. I take it that your evidence is that, dealing with the Senate, you see no constitutional barrier for the Senate having the same power as the House of Commons but it would be inconvenient or awkward or might involve some conflict or some delay. However, from a constitutional legal standpoint, you see no barrier to the Senate participating.

avis. Je crois comprendre aussi que le Sénat n'est pas tenu de donner un avis, que c'est selon jugement de savoir s'il le fait ou pas.

Multiplier les précautions à cette étape du processus serait surestimer l'importance du processus. Des décisions beaucoup plus importantes devront être prises plus tard, lorsque la négociation aura lieu éventuellement et qu'elle aboutira à un résultat. C'est à ce moment que seront prises les décisions les plus importantes.

L'autre difficulté politique est qu'il ne faut pas que ces procédures de consultation, juste avant ou juste après le référendum, soient trop longues. Cela causerait un inconvénient politique très grand d'avoir, au lendemain d'un référendum québécois, un gouvernement fédéral qui resterait pendant longtemps sans position déterminée sur la valeur du résultat de ce référendum.

C'est pourquoi ce qui est prévu dans le projet de loi C-20 est raisonnable, bien que ce n'était pas obligatoire de le prévoir. Cela aurait pu être un peu différent et être également acceptable. Je suis très agnostique sur le fond du problème dans cette affaire.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Merci, monsieur. Je déduis de votre témoignage que vous ne voyez pas d'obstacle constitutionnel à ce que le Sénat ait les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, mais que ce serait gênant ou incommode, ou que cela pourrait engendrer un conflit ou un retard. Cependant, du point de vue constitutionnel et légal, vous ne voyez pas d'obstacle à la participation du Sénat.

[Translation]

Mr. Derriennic: The Senate has the same powers as the House of Commons in legislative matters. A custom that the Senate almost always respects means that this equal jurisdiction with the House of Commons is exercised with moderation and with prudence. The Senate must avoid becoming a systematic obstacle in legislative matters to the will of the people, as it is expressed by the House of Commons. That is how I understand Canada's practice in the matter of adopting legislation.

In terms of constitutional amendment, the powers of the Senate are no longer equal to the powers of the House of Commons, and that is a decision which was made, rightly or wrongly, in 1981. It is something that was settled in 1981. When we are dealing with constitutional amendment, the powers of the Senate are inferior to those of the House of Commons.

Should we then say that the resolution provided for in Bill C-20, which is neither legislation nor constitutional amendment, is closer to the ordinary legislative process, or closer to a constitutional amendment process? I would tend to believe it is the latter. Therefore, the inequality of jurisdiction between the House of Commons and the Senate as set forward in Bill C-20 does not run contrary to the Constitution, and stems from the fact that the Constitution provides less power to the Senate than to the House in matters of constitutional amendment.

[English]

Senator Grafstein: Turning to the question of a majority, do you agree with some parties in the House of Commons that 50.1 per cent is sufficient, assuming the question is clear, to trigger an obligation on behalf of the government to negotiate secession?

[Translation]

Mr. Derriennic: No, I do not agree with that for two reasons. The first reasons are technical in nature. If we have seven people vote on a topic, let us say that there are four on one side and three on the other, and there the majority is very clear. The greater the number of people who vote, the more difficult it is to have such certainty, even in a parliamentary assembly containing several hundred members. In an assembly, we have people vote on several occasions on a bill to ensure that an important vote will not be taken on a day when so and so is absent. Inasmuch as millions of people vote in a referendum, if we end up with a result very close to half and half, obviously, there is incredible uncertainty as to the number of ballots which were cancelled, as to the number of people who were not correctly registered on voters' lists, et cetera. A result of 49.9 per cent to 50.1 per cent, which actually represents a difference of several thousand votes, is a result that does not mean a thing. We might just as well have tossed a coin. If we voted again the next day, the number of people who would vote would not be the same, and the result could well be the reverse.

[Français]

M. Derriennic: Le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes en matières législatives. Une coutume que le Sénat respecte presque toujours veut que cette compétence égale avec la Chambre des communes soit exercée avec modération et avec prudence. Le Sénat doit éviter en matière législative de devenir un obstacle systématique à la volonté de la population, telle qu'elle s'exprime à la Chambre des communes. C'est ainsi que je lis la pratique canadienne pour l'adoption des lois.

En matière de révision constitutionnelle, le pouvoir du Sénat n'est plus égal à celui de la Chambre des communes, et cela est une décision qui a été prise à tort ou à raison en 1981. C'est quelque chose qui a été tranché en 1981. Lorsqu'il s'agit de révision constitutionnelle, le pouvoir du Sénat est inférieur à celui de la Chambre des communes.

Doit-on concevoir la résolution prévue par le projet de loi C-20, qui n'est ni une loi ni une révision constitutionnelle, comme étant plus proche d'une procédure législative normale, ou plus proche d'une étape dans une procédure de révision constitutionnelle? Je penche plutôt du côté de la deuxième interprétation. Donc, l'inégalité de compétence entre la Chambre des communes et le Sénat que prévoit le projet de loi C-20 dans ce domaine ne viole pas la Constitution, et découle du fait que la Constitution donne moins de pouvoirs au Sénat qu'à la Chambre des communes en matière de révision constitutionnelle.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: En ce qui concerne la question d'une majorité, êtes-vous d'accord avec certains partis à la Chambre des communes qui trouvent suffisante une majorité de 50,1 p. 100, à supposer que la question soit claire, pour obliger le gouvernement à négocier la sécession?

[Français]

M. Derriennic: Non, je ne suis pas d'accord avec cela pour deux séries de raisons. La première série de raisons est de nature technique. Si nous faisons voter sept personnes sur un sujet, admettons qu'il y en ait quatre d'un côté et trois de l'autre, nous obtenons une majorité très claire. Plus le nombre de personnes qui votent augmente, plus il est difficile d'avoir cette certitude, même dans une assemblée parlementaire de quelques centaines de membres. Dans une assemblée, nous faisons voter les gens plusieurs fois sur un projet de loi pour être sûr qu'il n'y aura pas un vote très important pris un jour où tel ou tel député est absent. À partir du moment où nous faisons voter des millions de personnes dans un référendum, si nous nous retrouvons avec un résultat très près de la moitié, évidemment, une incertitude immense pèse quant à la quantité de votes annulés, quant au nombre de personnes qui n'étaient pas inscrites correctement sur les listes électorales, et cetera. Un résultat à 49,9 p. 100 contre 50,1 p. 100, ce qui fait quelques dizaines de milliers de voix d'écart, est un résultat qui ne veut rien dire du tout. Nous aurions aussi bien pu jouer à pile ou face. Si nous votions le lendemain, le nombres de gens qui vont voter ne serait pas le même, et le résultat pourrait être l'inverse.

That is why I think that it is reasonable, in our constitutional tradition, that referendums be of a consultative nature, in other words when we see the results we take note of them. We do not make a decision based on a result which is not significant. That is the first element of my answer, which appears obvious to me.

Had the Government of Quebec in 1995 had the opposite result, they would have been in a terrible situation, because they could not have acted on it, if only because of the number challenged spoiled ballots in certain ridings. That is the worst-case scenario and must be avoided. To claim 50 per cent plus one at all times is completely irresponsible in this situation, because there are people who believe it and they will then not understand why, with a very tight result, they cannot move forward.

We can ask the question on a second level and say that for a change as important as the independence of Quebec or the adoption of a new Constitution, you cannot set one half of the population against the other. Most of the cases of independence which occurred were quite reasonable over the past 20 years or so — some were not reasonable of course, such as that of the Baltic States in Slovakia — Slovenia caused a catastrophe for other nations, but not at home — and were always carried out with enormous popular support, always above 75 per cent and almost always above 95 per cent. It is not a legal problem, it is a political problem stemming from the difficulties of transition, and the strength of popular support required to effect the transition.

In today's Canadian context, if we had tried to set a figure in Bill C-20, we probably would have set the figure too low. A large majority is probably necessary if Quebec independence is to occur without major difficulties, and nobody can decide in advance as to how many votes would be required. We could agree on a number, but that is a matter of total political supposition. And that is why the lesser of two evils was to say that governments, the morning after the referendum, will have to look at the results and what they can do, or what they must do with these results, as is logical with consultative referenda.

I would draw your attention to the fact that the 1977 Quebec white paper, which justified the Quebec Referendum Act pursuant to which referendums in Quebec are held — pursuant to which three referendums were held, in 1980, 1992 and 1995 — written by Minister Blackburn, explains that in a consultative referendum you cannot set the rule of majority in advance. This would lead one to believe that 50 per cent plus one is not the rule. And it is an absurdity, a very unwise statement that we hear from Quebec nationalists. The morning after a referendum that they would win by a hair, if they cannot go anywhere with it, half of the Quebec nationalists would not understand and would feel that they had been treated very unfairly. Dangerous and irresponsible things have been said on the topic of the majority in Quebec.

C'est pour cela que je trouve raisonnable, dans notre tradition constitutionnelle, que les référendums soient consultatifs, c'est-à-dire que quand nous voyons le résultat, nous l'apprécions. Nous ne prenons pas une décision à partir d'un résultat qui n'est pas significatif. C'est la première partie de ma réponse, qui me semble complètement évidente.

Si le gouvernement du Québec avait eu, en 1995, le résultat inverse de celui qu'il a eu, il aurait été dans une situation épouvantable, parce qu'il n'aurait rien pu faire avec cela, ne serait-ce qu'à cause de la contestation sur les votes annulés dans certaines circonscriptions. C'est la pire situation et il faut l'éviter. Crier 50 p. 100 plus 1 tout le temps est complètement irresponsable dans cette situation, parce qu'il y a des gens croient cela et ils ne comprendront pas pourquoi, avec un résultat très serré, ils ne peuvent rien faire.

Nous pouvons poser la question à un deuxième niveau et nous dire que pour un changement très important comme l'indépendance du Québec ou l'adoption d'une nouvelle Constitution, il ne faut évidemment pas faire cela en liant la moitié de la population contre l'autre moitié. La plupart des indépendances qui ont eu lieu presque raisonnablement depuis quelques dizaines d'années — certaines n'ont pas été raisonnables du tout — comme celle des États baltes, de la Slovaquie — la Slovaquie a déclenché une catastrophe chez les autres, mais pas chez eux — ont toujours été faites avec des soutiens populaires énormes, toujours supérieurs à 75 p. 100, presque toujours supérieurs à 95 p. 100. Ce n'est pas un problème juridique, c'est un problème politique provenant des difficultés de la transition, et de la force du soutien populaire requise pour faire cette transition.

Dans le contexte canadien d'aujourd'hui, si nous avons essayé de fixer un chiffre dans le projet de loi C-20, nous aurions commis l'erreur de le fixer trop bas. Il est probable, pour que l'indépendance du Québec puisse avoir lieu sans de grandes difficultés, qu'il faille une majorité très importante, et personne ne peut décider à l'avance de nombre de votes nécessaires. On peut se mettre d'accord sur un chiffre, mais c'est une supposition politique complètement incertaine. C'est pourquoi la moins mauvaise solution était de dire que les gouvernements, au matin du référendum, devront apprécier la force du résultat et ce qu'ils peuvent faire, ou ce qu'ils sont obligés de faire, avec cela, ce qui est la logique des référendums consultatifs.

J'attire votre attention sur le fait que le Livre blanc québécois de 1977, qui justifie la loi référendaire québécoise en vertu de quoi sont tenus les référendums au Québec — en vertu de quoi ont été tenu trois référendums, en 1980, en 1992 et en 1995 —, rédigé par le ministre Blackburn, explique que dans un référendum consultatif, il ne faut pas fixer à l'avance de règle de majorité. Cela suppose que 50 p. 100 plus 1 n'est pas la règle. C'est une absurdité, une imprudence que nous retrouvons dans le discours public des nationalistes québécois. Au lendemain d'un référendum qu'ils gagneraient de justesse, s'ils ne peuvent rien faire avec cela, la moitié des partisans nationalistes québécois ne le comprendraient pas et estimerait que nous avons commis une injustice très grave contre eux. Un discours dangereux et irresponsable a été tenu sur le sujet de la majorité au Québec.

[English]

Senator Grafstein: I think the professor should remind himself that, in this bill, the mechanics of the resolution will be one vote as opposed to first, second and third reading of a legal measure. I leave that for him to consider, because he made a very eloquent statement about the importance of first, second and third reading. However, that will not be the case here.

Senator Taylor: Professor Derriennic, you make a good explanation on 50 per cent plus one. I think most people would agree, too, that you make a good political explanation that it would be ridiculous to try to separate a country when 40 per cent or 50 per cent of the population is against it. However, the clarity of the question is one of the things I want to raise with you. You also assume this is a bill about Quebec. This is a bill for all provinces. In Alberta, a separatist won an election at one time. He won the second highest number of votes back in the 1970s. If the price of oil keeps increasing and they have big finds off Newfoundland, they might decide that they want to leave, too.

Bearing in mind that nearly 60 per cent of members of the House of Commons are from Ontario and Quebec, and after the next census, or the census after that, their representation will be moving up to two thirds, why do you want to see the House of Commons be the sole arbiter on the clarity of the question? Are you not setting up a possibility down the road — and I ask you to forget Quebec for the time being — that small provinces that perhaps suddenly become rich might want to take off for other reasons? If there were a referendum in Alberta asking its citizens if they wanted to separate or have gun control, you might be surprised at the response. The point is that silly little things can happen. Would we not be wise to have an amendment saying “Parliament” rather than just “the House of Commons”?

[Translation]

Mr. Derriennic: It is true that I look at these problems from a Quebec perspective. I am a professor at Laval University, therefore the people whom I discuss this with on a day-to-day basis are in a position you can well imagine. Given the consequences of the decision on other provinces, is it fair that the House of Commons decide that issue, while 60 per cent of those elected to the House of Commons come from Ontario and Quebec? That is basically your question.

I think that the question should be framed in the following way: how do we decide to accept some future separation agreement and the conditions set forward it? The decision which will follow at the end of a process will be a much more serious and a much more difficult decision to make than the decisions which are pretty much standard at the beginning of the process. We are not deciding whether we will accept Quebec's independence with

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Je pense que le professeur devrait se rappeler que d'après ce projet de loi la résolution fera l'objet d'un seul vote, plutôt que d'un vote à la première lecture, à la deuxième lecture et à la troisième lecture, comme c'est le cas pour une mesure législative. Je l'invite à y réfléchir, parce qu'il a fait une déclaration très éloquente au sujet de l'importance de la première lecture, de la deuxième lecture et de la troisième lecture. Cependant, il n'en sera pas ainsi en l'occurrence.

Le sénateur Taylor: Monsieur Derriennic, vous donnez une bonne explication de la majorité de 50 p. 100 plus un. Je pense que la plupart des gens conviendront également que vous expliquez bien à quel point il serait ridicule sur le plan politique d'essayer de séparer un pays quand 40 p. 100 ou 50 p. 100 de la population s'y oppose. Cependant, la clarté de la question est l'un des sujets dont je veux discuter avec vous. Vous supposez également qu'il s'agit d'un projet de loi concernant le Québec. C'est un projet de loi qui concerne toutes les provinces. En Alberta, un séparatiste a déjà gagné une élection. Il est arrivé au deuxième rang, pour ce qui est du nombre de voix, dans les années 70. Si le prix du pétrole continue d'augmenter et que l'on découvre d'importants gisements au large des côtes de Terre-Neuve, cette province pourrait décider qu'elle veut se séparer également.

Étant donné que près de 60 p. 100 des membres de la Chambre des communes viennent de l'Ontario et du Québec, et qu'après le prochain recensement, ou après le recensement suivant, leur représentation passera aux deux tiers, pourquoi voulez-vous que la Chambre des communes soit le seul arbitre de la clarté de la question? Ne créez-vous pas ainsi la possibilité qu'un jour — et je vous demande d'oublier le Québec pour l'instant — les petites provinces qui s'enrichiraient soudainement puissent vouloir se séparer pour d'autres raisons? Si l'on tenait un référendum en Alberta pour demander aux citoyens de cette province s'ils veulent se séparer ou s'ils veulent une mesure de contrôle des armes à feu, vous pourriez être surpris de la réponse. Je veux dire par là que de petites choses stupides peuvent arriver. Ne serait-il pas plus avisé de modifier la mesure pour substituer le mot «Parlement» aux mots «la Chambre des communes»?

[Français]

M. Derriennic: C'est vrai que je raisonne sur ces problèmes en fonction de la situation à Québec. Je suis professeur à l'Université Laval, donc les gens avec qui je discute de cela en permanence sont dans une position que vous pouvez imaginer. Étant donné les conséquences de la décision pour d'autres provinces, est-il juste que la Chambre des communes soit celle qui décide alors que 60 p. 100 des élus à la Chambre des communes vient de l'Ontario et du Québec? Voilà votre question sur le fond.

Il me semble que si la question était: comment décide-t-on d'accepter un éventuel accord de séparation et les conditions mises dans cet accord de séparation? La décision qui viendra à la fin d'un éventuel processus sera une décision beaucoup plus grave et beaucoup plus difficile à prendre que ces décisions qui sont des décisions un petit peu formelles du début du processus. Il ne s'agit pas de décider d'accepter l'indépendance du Québec

Bill C-20. We are deciding whether we accept to negotiate and to see what that negotiation would imply. Again I am repeating what I said before, it appears to me that all the objections that you are raising, which are pertinent, become pertinent at a future stage in the process. I think that you have reacted as a chamber, as if at the end of the application of Bill C-20 the problem is settled; that the Canadian decision regarding the independence of Quebec has been made and that the problem is settled. In my view that is not at all the case; Bill C-20 deals with limited yet important problems. If things start off on the wrong foot they will also end on the wrong foot. It is a matter of launching a process which may later lead to much more important decisions than the decision as to whether the question was clear or whether the majority was clear. The issue will not be settled when negotiations begin between the federal government and some future government of Quebec. Your objections become very relevant during the course of the negotiations and as to how to accept the results of those negotiations.

[English]

Senator Furey: We have had witnesses come tell us that it is really not fair to a population who want to go out and vote on a particular issue, be it secession or whatever else, if the rules are not clear and if they do not know what the majority is that they have to attain. I am hearing from you that that is not important at the beginning stage, it is only important when you go to the negotiation stage for secession. How do you respond to that?

[Translation]

Mr. Derriennic: The problem with the majority exists in terms of the decision itself. The problem of the majority is an issue for the Quebec referendum which achieves a majority. Let us say that there is sufficient demand for independence within Quebec for other Canadians to feel morally and politically obliged to follow up or at least to consider very seriously and to accept to negotiate with all the costs that stem from such negotiations.

I am tempted to repeat what I said earlier, namely that if we set a specific threshold, we still have the problem of a referendum where the results are very close. I believe that if the result is 50 per cent plus one, the sovereignist government is in a very bad position because they can't really go forward with that and negotiations are bound to fail. That is why it is irresponsible of them to constantly refer to 50 per cent plus one. If the federal government decided to set the bar at 60 per cent and the result was 59.9 per cent, then would be the federal government who would be morally in a very bad position to refuse to go along when the vote of the people was so very close to the threshold that was set. We have to realize that the vote is not something that must go completely unchallenged as a decision-making tool within a democracy. We vote to elect individuals and we accept very close election results because they do not really change things very much. If a Parliament had been elected and all the members were undergoing a judicial recount, then we would have a very serious problem. And if a referendum were subjected to a

dans le projet de loi C-20. Il s'agit de décider d'accepter d'en négocier et de voir ce que cela implique dans la négociation. Il me semble — de nouveau je fais la même réponse — que toutes les objections que vous faites, qui sont pertinentes, deviennent pertinentes à une étape ultérieure du processus. Il me semble que vous avez réagi un petit peu comme assemblée, comme si à la fin de l'application du projet de loi C-20, le problème est réglé; que la décision canadienne concernant l'indépendance du Québec a été prise et que le problème est réglé. Il me semble que ce n'est pas le cas du tout; le projet de loi C-20 ne traite que de problèmes limités mais importants. Si les choses s'engagent mal elle finiront mal aussi. Il s'agit d'engager un processus qui conduira plus tard à des décisions beaucoup plus importantes que la décision de savoir si la question a été claire ou la question de savoir si la majorité a été claire. Le problème ne sera pas réglé au moment où s'ouvriront les négociations entre le gouvernement fédéral et un éventuel gouvernement du Québec. Vos objections deviennent très importantes ensuite dans la négociation elle-même et dans la façon d'accepter le résultat de cette négociation.

[Traduction]

Le sénateur Furey: Des témoins nous ont dit qu'il n'était pas vraiment juste pour une population qui veut tenir un vote sur une question particulière, que ce soit la sécession ou n'importe quelle autre question, de ne pas avoir de règles claires et de ne pas savoir quelle majorité il est nécessaire d'obtenir. Vous semblez dire que ce n'est pas important lors de la première étape du processus, que c'est seulement important lorsqu'on en arrive à l'étape de la négociation en vue de la sécession. Quelle est votre réponse à cela?

[Français]

M. Derriennic: Le problème de la majorité se pose pour la décision elle-même. Le problème de la majorité se pose pour le référendum québécois qui fait la démonstration. Disons qu'il y ait une demande suffisamment forte d'indépendance au Québec pour que les autres Canadiens soit tenus moralement et obligés politiquement de lui donner suite ou du moins de l'envisager sérieusement et d'accepter de la négocier avec tous les coûts qu'entraînera la négociation elle-même.

Je suis tenté de répéter ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est-à-dire que si l'on fixe un seuil précis, on se retrouve toujours avec le problème que l'on a dans un référendum lorsque le résultat est très serré. Je crois que si le résultat est 50 p. 100 plus un, le gouvernement indépendantiste est très mal pris parce qu'il ne peut rien faire avec cela et il est sûr d'aller à l'échec dans la négociation. C'est pour cela qu'ils sont irresponsables de répéter 50 p. 100 plus un. Si le fédéral décidait de fixer une barre à 60 p. 100 et que le résultat arrive à 59.9 p. 100, c'est le gouvernement fédéral qui est moralement très mal pris de refuser quelque chose alors que le vote de la population est tellement proche de ce qui a été demandé. Il faut bien nous rendre compte que le vote n'est pas quelque chose d'absolument incontestable comme procédé de décision dans une démocratie. On vote pour élire des gens et on accepte des résultats d'élection extrêmement serrés parce que cela ne change pas trop les choses. Si un Parlement a été élu et tous les députés sont en recomptage judiciaire on aurait un problème très grave. Et si un référendum

recount, whether at 50, 60 or 80 per cent, the political significance would be the same as the election of a Parliament where all the members would have to undergo a judicial recount, and not just one or the other.

I think that the issue of the majority is a very serious problem. And one has to recognize that it is a very serious problem. The people have to be told and they have to understand this. You cannot let the people believe that things will work very easily with a 50 per cent-plus-one majority or with any other level of majority which would be set arbitrarily in advance. It is appropriate to inform the people before the referendum of the implications of this, it is a democratic requirement, so that people can vote with full knowledge of the facts. You have to explain to the people why this requirement for clarity cannot be expressed in terms of a specific number, whatever that number may be, whether 50 per cent or something else. That is how I see the problem.

Senator Joyal: I have two questions for you, Mr. Derriennic. The first deals with the issue of the majority. As we know, any exercise proposed by the government is presumed to clarify the rule of law. Everyone is talking about secession, but what we are really dealing with here is the dismantling of the country. When you look at it from Quebec's perspective, it is secession, but when you look at it from the perspective of the country as a whole, we are talking about dismantling a nation. So let's try to see a little bit further than the trees.

You say that when we are dealing with issues such as this, the 50 per cent-plus-one rule is irresponsible. Yet you know that there are two parties in the National Assembly of Quebec, the Liberal Party of Quebec, through its leader and as confirmed by Mr. Ryan, and the Parti Québécois, who both think that 50 per cent plus one will be the rule of the majority. In the House of Commons, as my colleague Senator Grafstein stated, there are four parties who are on record as having stated that 50 per cent plus one is enough. Therefore, for six parties out of seven within Canada, 50 per cent plus one has been settled. As far as they are concerned, it is clear. So we are placed in a situation where we have to vote on the second question; basically, the result is already clear, if one of the four parties forms the government has entered into a coalition to form the government.

If the vote in the House of Commons is divided equally, the Speaker must vote to break the tie. Legally, you will tell me that that is clear. Politically, it would be a nightmare.

If this were to happen, which chamber of the Parliament of Canada could say: "No, it is not clear"? That is the Senate. That is why the Senate is one of the two chambers that make decisions about the fundamental interests of the nation.

I do not understand how you can argue so strongly that the simple majority rule is unacceptable on the issue of a clear majority. You do not advance the same argument on the question, because if the House of Commons were to come to a majority vote to say that the question is clear, the implications are also devastating.

était en recomptage judiciaire que ce soit à 50, à 60 ou à 80 p. 100, la signification politique serait la même que l'élection d'un Parlement dont tous les députés seraient en recomptage judiciaire et non pas seulement l'un ou l'autre.

Il me semble que le problème de la majorité est très grave. Il faut savoir qu'il est très grave. Il faut le dire à la population et qu'elle le sache. Il ne faut pas faire croire à la population que les choses seront simples avec une majorité de 50 p. 100 ni avec n'importe quel autre niveau de majorité qui serait fixé de façon arbitraire à l'avance. Il est bon d'informer la population avant le référendum des implications que cela va avoir, c'est une exigence démocratique, pour que les gens puissent voter dans de bonnes conditions moralement. Il faut expliquer à la population pourquoi cette exigence de clarté ne peut pas aller jusqu'à fixer un chiffre précis quel qu'il soit, que ce soit 50 p. 100 ou autre chose. C'est ainsi que je vois le problème.

Le sénateur Joyal: J'ai deux questions à vous poser, monsieur Derriennic. La première porte sur la question des majorités. Comme on le sait, tout l'exercice proposé par le gouvernement est censé clarifier la règle de droit. Tout le monde parle de la sécession mais ce dont qu'il s'agit c'est du démantèlement du pays. Quand on parle du point de vue du Québec c'est la sécession, mais quand on regarde le pays dans son ensemble, c'est du démantèlement du pays dont il s'agit. Donc essayons de voir plus haut que la clôture.

Vous dites que lorsque vient le moment de faire face à des discussions comme celles-là, la règle de 50 p. 100 plus un est irresponsable. Or vous savez qu'il y a deux partis à l'Assemblée nationale du Québec, le Parti libéral du Québec, par son chef et confirmé par M. Ryan et par le Parti québécois, qui affirment que 50 p. 100 plus un serait la règle de la majorité. À la Chambre des communes, comme l'a dit mon collègue le sénateur Grafstein, il y a quatre partis qui sont on "the record" pour dire que 50 p. 100 plus un c'est suffisant. Pour six partis sur les sept au Canada, 50 p. 100 plus un c'est déjà réglé. C'est clair pour eux. Donc on se place dans la situation où il faut prendre un vote sur la deuxième question, en somme, le résultat est déjà clair, si un de ces quatre partis forme le gouvernement ou une coalition pour former un gouvernement.

Si le vote de la Chambre des communes est divisé de façon égale, le président doit voter pour décider de la question. Légalement, vous me direz que c'est clair. Politiquement, ce serait un cauchemar.

Dans cette éventualité, quelle Chambre du Parlement du Canada pourrait dire: «Non, ce n'est pas clair»? C'est le Sénat. C'est la raison pour laquelle le Sénat est l'une des deux Chambres qui décide des intérêts fondamentaux de la nation.

Je ne comprends pas comment vous pouvez faire un plaidoyer extrêmement convaincu sur la règle de la majorité simple comme étant inacceptable sur la majorité. Vous ne faites pas le même plaidoyer sur la question, parce que si la Chambre des communes arrivait à un vote de majorité pour dire que la question est claire, les implications sont aussi dévastatrices.

At the end of the process, the clarity we are seeking would not only be achieved, but it would also have confused all the issues on the basis of the political parties in Canada. I fail to see how you can be logical and state that you want to maintain clarity, but that in practice, in such a question, you do not acknowledge the Senate's responsibility specifically to achieve clarity. In the process in which we are involved, the Senate is an essential institution for determining and guarantying clarity.

Mr. Derriennic: The Senate could have had a different role from the minimal one that has been provided for it. I do not think that was essential. Fundamentally, it will be up to the government of Canada to make the decisions. The government could have chosen not to put forward Bill C-20. It could have assumed its responsibilities on the basis of the Canadian law, the Constitution and the Supreme Court opinion.

By announcing ahead of time that this position on the results of the Quebec referendum will be determined on the basis of an opinion of the House of Commons, the government seems to be stating officially that it will have a say. We are constantly told — in Quebec — that the breakup of the country has nothing to do with the Canadian government, and that it would be a violation of democracy if the Canadian government were to get involved.

This tells the people of Quebec that the Canadian government will be involved by officially consulting the House of Commons. With a majority vote to take a stand on the Quebec referendum question or the results of the Quebec referendum, we definitely will be in a difficult situation. Politically, this would be bad. It is always bad politically to have a Parliament in which there is not a clear majority, particularly in the case of a serious problem.

We know that in a Parliamentary regime, there can be strong governments or weak governments. We have to hope that we will have a government that knows what it wants, and that there will be a majority in the House of Commons to support this government, something that generally happens in Canada.

The Senate could indeed add some wisdom to this whole process. If the Senate were to take a stand opposed to that of the government and the House of Commons, that would exacerbate the situation terribly, and would make the Quebec referendum crisis much more dangerous. There would be no positive results from that. The fact that the Senate has been given a rather modest role in this process is not a tragic problem.

Senator Joyal: My opinion is different from yours. If there were a majority vote in the House of Commons and if the Senate were opposed to the decision on clarity, I think it would be helping to clarify things, because it is specifically not clear that the government would have a mandate to negotiate. In such a situation, it would be preferable that the government of Canada go to the people in an election.

À la fin du processus, la clarté que l'on recherche serait non seulement pas atteinte, mais elle aurait confondu toutes les questions sur la base des partis politiques au Canada. Je ne comprends pas comment vous pouvez être logique et affirmant que vous voulez maintenir la clarté, mais qu'en pratique, dans une telle question, vous ne reconnaissez pas la responsabilité du Sénat de pouvoir précisément atteindre la clarté. Dans le processus dans lequel nous sommes engagés, le Sénat est une institution essentielle pour arriver à déterminer et à garantir la clarté.

M. Derriennic: Le Sénat aurait pu avoir un rôle différent du rôle minimal qui est prévu pour lui. Je ne crois pas que c'était essentiel. Fondamentalement, c'est le gouvernement du Canada qui va avoir à prendre des décisions. Le gouvernement aurait pu ne pas présenter le projet de loi C-20, il aurait pu assumer ses responsabilités en tenant compte des lois canadiennes, de la Constitution, et de l'avis de la Cour suprême.

En annonçant à l'avance que cette prise de position face à un résultat référendaire québécois sera faite en suivant un avis de la Chambre des communes, il semble que cela rend officiel que le gouvernement du Canada aura un mot à dire, puisqu'on nous répète perpétuellement — à Québec — que le démembrement du Canada ne regarde pas le gouvernement canadien, que c'est une atteinte à la démocratie si le gouvernement canadien s'en occupe.

Cela annonce à la population du Québec qu'en effet, le gouvernement canadien aura à s'en occuper en faisant une démarche officielle qui sera de consulter la Chambre des communes. Si on a une Chambre des communes avec une voix de majorité pour prendre position sur la question référendaire québécoise ou sur le résultat référendaire québécois, on sera mal pris, effectivement. Politiquement, ce sera mauvais. C'est toujours mauvais politiquement d'avoir un Parlement dans lequel il n'y a pas une majorité claire, surtout sur un problème grave.

Nous savons que dans un régime parlementaire nous pouvons avoir des gouvernements faibles ou des gouvernements forts. Il faut souhaiter qu'on aura un gouvernement qui sait ce qu'il veut, et qu'il y aura une majorité à la Chambre des communes pour soutenir ce gouvernement, ce qui arrive quand même en général au Canada, d'avoir une majorité pour soutenir le gouvernement à la Chambre des communes.

Le Sénat pourrait effectivement ajouter un peu de sagesse dans tout cela. Si le Sénat prenait une position opposée à celle du gouvernement et de la Chambre des communes, cela aggraverait terriblement les choses et rendrait la crise liée au référendum québécois beaucoup plus dangereuse. Cela n'aurait que des inconvénients. Le fait d'avoir prévu un rôle assez modeste pour le Sénat dans ce processus n'est pas un problème tragique.

Le sénateur Joyal: Mon opinion est différente de la vôtre. Dans le cas où il y aurait un vote de majorité à la Chambre des communes et que le Sénat s'oppose à la décision de la clarté, à mon avis il contribue à rendre les choses claires, parce que ce n'est précisément pas clair que le gouvernement aurait le mandat de négocier. Dans une telle circonstance, il serait préférable que le gouvernement canadien aille devant les électeurs canadiens.

I think you are cutting short our country's political and democratic processes. To come back to the second point in your statement, you devoted considerable effort to discussing the indivisibility of Canada. I do not share your views. The Supreme Court of Canada never said that Quebec has the right to demand negotiations of the rest of Canada that would result in the end of Canada. The Supreme Court said that Quebec does not have the right to self-determination. That is what the Supreme Court said. Successive Canadian prime ministers have responded to this question as follows: "We do not have a mandate to negotiate the break-up of the country." That is fundamental in Canadian law.

The Supreme Court said that the right to self-determination does not exist, that the right to dismantle Canada does not exist. However, Canadians are the masters of the Constitution of the country, and if some day they want to authorize their government to dismember the country, governments will have to take into account the views of the majority of Canadians. That is what the Supreme Court said, no more and no less.

What I dislike in your presentation and other previous ones is the shortcut you take when you say: "We have an obligation to negotiate, that is therefore the end of Canada, therefore the territory is not indivisible." I think your interpretation of the rule of law contained in the Supreme Court opinion is incorrect.

Mr. Derriennic: If I may, I would like to start by making a distinction. You say that the Supreme Court said that Quebec did not have the right to self-determination. I think you are making a terminological error that is very harmful to us in Quebec. The point is that Quebec does not have the right to secede. Quebec has the right to self-determination.

Senator Joyal: The question was clear, professor. Read the question asked of the court.

Mr. Derriennic: Let me finish my answer. In all this legal discussion, we will get nowhere if we do not distinguish between "self-determination" and "secession."

The right to self-determination entails a right to establish a new State for individuals in a colonial situation. The right to self-determination for others does not imply the right to secede. It would be astonishing if we could find a sentence in the Supreme Court decision stating that Quebec does not have the right to self-determination.

We can certainly find a sentence that states that Quebec does not have the right to make a unilateral declaration of secession. That is not synonymous with self-determination. By confusing "secession" and "self-determination," we are doing a great deal of harm to our position. We have the same stand on this point — we do not want to see Quebec independence. All of the PQ's arguments are constantly based on the confusion between "self-determination" and "secession." It is in the details, so to speak.

The Supreme Court said that if there is a clear majority of Quebecers who want independence, the government of Canada is obliged to negotiate independence in good faith. That does not mean that it is obliged to accept it under any conditions. This does

Je trouve que vous coupez court au processus politique et démocratique dans notre pays. Pour revenir au deuxième point de votre exposé, vous avez mis un grand effort à discuter de l'indivisibilité du Canada. Je ne partage pas vos vues. Jamais la Cour suprême du Canada n'a dit que le Québec a le droit d'exiger du reste du Canada une négociation qui amènerait la fin du Canada. La Cour suprême a dit que le Québec n'a pas le droit à l'autodétermination. C'est ce que la Cour suprême a dit. Les premiers ministres canadiens successifs, lorsque placés devant cette question, ont dit: «Nous n'avons pas le mandat de nous asseoir pour démanteler le pays». C'est fondamentalement le droit canadien.

Le droit canadien, c'est que la Cour suprême a dit qu'il n'y a pas de droit à l'autodétermination, il n'y a pas de droit au démembrement du Canada. Cependant, les Canadiens sont maîtres de la Constitution du pays, et si un jour ils veulent autoriser leur gouvernement à démembrer le pays, les gouvernements devront tenir compte de la majorité du Canada dans son ensemble. C'est ce que la Cour suprême a dit, ni plus ni moins.

Ce que je n'aime pas dans votre présentation, c'est le raccourci que vous prenez et ce que d'autres on fait antérieurement à vous, à l'effet de dire: «On a l'obligation de négocier, c'est donc la fin du Canada, donc le territoire n'est pas indivisible.» Je crois que votre interprétation de la règle de droit contenue dans la Cour suprême est fausse.

M. Derriennic: Si vous voulez bien, je vais d'abord faire une distinction. Vous dites que la Cour suprême a dit que le Québec n'avait pas le droit à l'autodétermination. Je crois que vous faites une erreur terminologique qui nous fait beaucoup de tort au Québec. Le point, c'est que le Québec n'a pas le droit de sécession, le Québec a le droit à l'autodétermination.

Le sénateur Joyal: Professeur, la question était claire. Lisez la question à la cour.

M. Derriennic: Laissez-moi finir ma réponse. Dans toute cette discussion juridique, l'on ne peut s'en sortir que si l'on fait la distinction entre «autodétermination» et «sécession».

Le droit à l'autodétermination entraîne le droit de créer un nouvel état pour les gens qui sont dans une situation coloniale. Le droit à l'autodétermination pour les autres n'implique pas le droit de sécession. Il serait étonnant qu'on puisse trouver dans le jugement de la Cour suprême une phrase qui dise que le Québec n'a pas le droit à l'autodétermination.

On trouve certainement une phrase qui dit que le Québec n'a pas le droit de déclarer unilatéralement la sécession, ce qui n'est pas synonyme d'autodétermination. En confondant «sécession» et «autodétermination», nous faisons beaucoup de tort à notre thèse. Nous avons la même position sur ce point, celle de ne pas souhaiter l'indépendance du Québec. Toute l'argumentation des Péquistes repose perpétuellement sur la confusion entre «autodétermination» et «sécession». Cela relève du détail, si vous voulez.

La Cour suprême nous dit que s'il y a une majorité claire de Québécois qui demandent l'indépendance, le gouvernement du Canada a l'obligation de négocier l'indépendance de bonne foi. Cela ne veut pas dire qu'il a l'obligation de l'accepter à n'importe

not prejudice the legal procedure that would have to be followed. What constitutional amending formula should be used? The Supreme Court was careful not to comment on that, and I will do the same. I really have no opinion on that.

Would there have to be a referendum throughout Canada first? I have said that I think that that is an extremely reasonable view, and that it may be something essential in political terms.

Legally, there is no obligation to hold a referendum in Canada on any subject. We have constitutional rules that allow for changes to the Constitution without referendums. Thus, the Supreme Court does not comment on the way in which the process would be completed. That is left up to the judgment of our political decision-makers.

In my opinion, the Supreme Court is saying that if the majority of Quebecers want to stop being part of Canada, we must negotiate with them in good faith. If we negotiate in good faith, that means accepting the possibility that it might happen. The assumption is then that Canada is divisible under certain conditions. I do not see how I can interpret the Supreme Court opinion in any other way.

Senator Kinsella: I would like to continue this reflection on self-determination from a human rights perspective. If I remember correctly, the Supreme Court stated that we must also make a distinction between the right to internal and external self-determination. Could you give my committee colleagues some examples of what this right to self-determination contains? I think it is very important to recognize the fact that regardless of the outcome of this bill, the Quebec people's right to self-determination will remain.

We received a very interesting letter from the Premier of Prince Edward Island, Mr. Binn. I will quote a passage for you.

[English]

Premier Binns writes that one of his legislative committees —

...recommends strongly that the political leadership concentrate on initiatives which restore the capacity of Canadians to dialogue in the language of accommodation rather than focus on actions which are an effective denial of the constitutional and social history of our Nation.

Premier Binns' letter continues:

Lastly, from the point of view of the proper functioning of the Senate, I share the concerns of those who see the implementation and functioning of Bill C-20 as a realistic threat. Until other arrangements are in place, Prince Edward Island should be true to its historic position: the Senate is important in defending the Island's representation in both Houses of Parliament. To the extent that Bill C-20 either directly or indirectly undermines the validity and functioning of the Senate, a province like Prince Edward Island must register concern.

quelle condition. Cela ne préjuge pas de la procédure juridique qui devrait être suivie. Quelle est la formule de révision constitutionnelle qui devrait être appliquée? La Cour suprême s'est bien gardée de se prononcer là-dessus et je ferai de même. Je n'ai vraiment pas d'opinion là-dessus.

Faudrait-il que ce soit précédé d'un référendum dans tout le Canada? J'ai dit que je pense que c'est d'une opinion extrêmement raisonnable, et c'est peut-être quelque chose qu'il serait indispensable de faire politiquement.

Juridiquement, le référendum n'est pas obligatoire au Canada, sur aucun sujet. Nous avons des règles constitutionnelles qui permettent de changer la Constitution sans référendum. Donc, la façon dont se terminerait le processus est laissée par la Cour suprême dans l'indécision et confiée au jugement des décideurs politiques.

À mon avis, la Cour suprême nous dit que si les Québécois demandent majoritairement de cesser de faire partie du Canada, on doit négocier avec eux de bonne foi. Si on négocie de bonne foi, cela veut dire qu'on accepte la possibilité que cela arrive. On a donc supposé que le Canada était divisible à certaines conditions. Je ne vois pas comment je peux comprendre l'avis de la Cour suprême autrement que de cette façon.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais continuer cette réflexion sur l'autodétermination du point de vue de l'analyse des droits de la personne. Si je me rappelle bien, la Cour suprême a dit qu'on doit faire aussi une distinction entre le droit à l'autodétermination interne et externe. Je me demande si vous pouvez donner à mes collègues de ce comité des exemples du contenu de ce droit à l'autodétermination. Je pense que c'est très important de reconnaître le fait que peu importe le résultat de ce projet de loi, le droit du peuple du Québec à l'autodétermination restera.

Nous avons reçu une lettre très intéressante du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard, M. Binn. Je vous en cite un passage.

[Traduction]

Le premier ministre Binns écrit que l'un de ses comités législatifs...

[...] recommande fortement que les dirigeants politiques se concentrent sur des initiatives qui restaurent la capacité des Canadiens de dialoguer dans un langage conciliant plutôt que de préférer des mesures qui constituent une répudiation effective de l'histoire constitutionnelle et sociale de notre nation.

La lettre du premier ministre Binns se poursuit ainsi:

En dernier lieu, du point de vue du bon fonctionnement du Sénat, je partage les préoccupations de ceux qui voient la mise en oeuvre et l'application du projet de loi C-20 comme une menace réaliste. Jusqu'à ce que d'autres dispositions soient mises en place, l'Île-du-Prince-Édouard doit rester fidèle à sa position historique: le Sénat est une entité importante pour la défense de la représentation de l'île dans les deux Chambres du Parlement. Dans la mesure où le projet de loi C-20 compromet directement ou indirectement la validité et le fonctionnement du Sénat, une province

[Translation]

There are two issues there: the continuity of the right to self-determination as well as some comments on the content of this legislation, and the wishes expressed by the Premier of Prince Edward Island with respect to the importance of maintaining the critical and central role of the Senate of Canada. That was expressed by the Premier of Canada's smallest province.

Mr. Derriennic: On the right to self-determination, it seems to me to be quite clear, in today's world, that it means the right to external self-determination. The right to external self-determination is the right for people to have a government that considers them citizens and that gives them equal rights as citizens. That is why in colonial situations it was accepted that people were governed by one authority, but were not citizens of the country — even in the case of Algeria, France claimed that Algeria was France, but Algerians were not French citizens prior to 1958 and did not have the same right to vote as others in France before 1958. And of course, for the other colonies, they did not have the right to vote at all. So that is the situation for people who are governed by a political power that does not recognize their citizenship.

So you have the right to be a citizen, and if the country that is governing you does not recognize your citizenship, you have the right to create another country to become a citizen. It seems to me that the same logic applies to the Palestinians. The Palestinians are not and do not want to be citizens of Israel, and Israelis would not want them as fellow citizens at any rate. So the Palestinians' right to create a State is and has been recognized almost throughout the world for a long time. Perhaps wrongly so, the same right is not recognized for the inhabitants of Kosovo, because they are considered to be citizens of Yugoslavia. Perhaps our opinion on that should change; they may not really have been dealt with as citizens, and perhaps we should accept that they would have the right to create a State for that reason.

It seems to me that that is the international practice for the second half of the 20th century. If you are unhappy with your political situation in the country in which you are a citizen, you have the right to attempt to change the political situation, but you do not have the right to create a new State. You can create one if the others agree, if it is done through mutual consent like the Czech and the Slovaks; there is no reason for the rest of the world to be opposed to it. That explains the application of the right to external self-determination.

I do not really understand what the right to internal self-determination means. Perhaps it means people's right to not be discriminated against, in which case it goes back to the political and social rights that are proclaimed in international declarations and that are poorly applied in some countries today, as we know. Does it mean that societies have the right to considerable whole autonomy when they are culturally very different from others? That argument can perhaps be made if we

comme l'Île-du-Prince-Édouard doit faire connaître sa préoccupation.

[Français]

Il y a deux petites questions là-dedans: une question sur la continuité du droit à l'autodétermination ainsi que quelques réflexions sur le contenu de cette loi, et le vœu exprimé par le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard à propos de l'importance de maintenir le rôle critique et central du Sénat du Canada. C'est dit par le premier ministre de la plus petite province du Canada.

M. Derriennic: Sur le droit à l'autodétermination, il me semble qu'on sait assez bien, dans le monde d'aujourd'hui, ce que veut dire le droit à l'autodétermination externe. Le droit à l'autodétermination externe est le droit pour des personnes d'avoir un État qui les considère comme des citoyens et qui leur donne des droits égaux de citoyens. C'est pour cela que dans les situations coloniales on a accepté que les gens qui étaient gouvernés par une autorité, mais qui n'étaient pas citoyens du pays — même dans le cas de l'Algérie, la France prétendait que l'Algérie c'était la France, mais les Algériens n'étaient pas citoyens français avant 1958 et n'avaient pas un droit de vote égal aux autres en France avant 1958. Et bien sûr, pour les autres colonies, ils n'avaient pas de droit de vote du tout. C'est donc cette situation de gens qui sont gouvernés par un pouvoir politique qui ne leur reconnaît pas la citoyenneté.

Vous avez donc le droit d'être citoyen, et si le pays qui vous gouverne ne vous reconnaît pas la citoyenneté, vous avez le droit d'en créer un autre pour devenir citoyen. Il me semble que c'est la même logique qu'on applique aux Palestiniens. Les Palestiniens ne sont pas et ne veulent pas être citoyens israéliens et les Israéliens n'en voudraient pas comme concitoyens, de toute façon. Il y a donc le droit qui est reconnu presque partout dans le monde d'aujourd'hui et depuis longtemps, pour les Palestiniens, de créer un État. Peut-être à tort, on ne reconnaît pas le même droit aux habitants du Kosovo parce qu'on considère qu'ils sont citoyens yougoslaves. Peut-être devrait-on changer notre jugement là-dessus, qu'ils n'ont pas vraiment été traités comme des citoyens, et que peut-être devrait-on accepter qu'ils auraient eu le droit de créer un État pour cette raison.

Il me semble que la pratique internationale de la deuxième moitié du XX^e siècle est celle-là. Si vous êtes mécontent de votre situation politique dans un pays dont vous êtes citoyen, vous avez le droit de lutter pour changer cette situation politique, mais vous n'avez pas le droit de créer un nouvel État. Vous pouvez le créer si les autres sont d'accord, si c'est fait par consentement mutuel comme entre les Tchèques et les Slovaques; il n'y a aucune espèce de raison pour que le reste du monde aille s'y opposer. C'est la notion de l'application du droit à l'autodétermination externe.

Le droit à l'autodétermination interne, je ne sais pas bien ce que cela veut dire. Cela veut peut-être dire le droit de ne pas être l'objet de discrimination pour les personnes, auquel cas cela se ramène aux droits politiques et sociaux qui sont proclamés dans des déclarations internationales et qui sont si mal appliquées dans certains pays aujourd'hui, nous le savons. Est-ce que cela veut dire, pour des collectivités, le droit d'avoir une autonomie importante, lorsqu'elles sont culturellement très différentes des

look at places in the world where this right to internal self-determination is respected the most, that is the case of Quebec within Canada.

It is difficult to find a society that has more autonomy, more decision-making power over its own culture, over the development of its institutions, than Quebec within Canada. It can be compared to Bavaria, in Germany, and to other places. There is some uncertainty for the Swiss cantons and perhaps some uncertainty today for Flanders, which is also becoming very autonomous. For those who mention Catalogna or Scotland as examples, the Catalans and the Scottish would very much like to — or the nationalists among them would like to — have the same degree of autonomy as Quebec. However, the notion of internal self-determination in the world today remains very imprecise, to my mind.

My opinion on the position taken by the Premier of Prince Edward Island is contained in the answer I have provided on several occasions to the effect that the role of the Senate and the other provinces in the process will be very important when the process reaches the substantive decision-making stage, in other words, after the negotiations have begun.

Obviously, in negotiating the criteria and the acceptable or unacceptable nature of Quebec independence, the Canadian government will be required to take the other provinces into account. Moreover, the other provinces will have a say at some point in the procedure used to ratify the constitutional change. The federal government will therefore be required to take that into account, whether these provincial demands are expressed via the Senate or not. Is it absolutely necessary for this highly-complicated consultation on the process to be undertaken by the federal government right from the beginning, not on a question that is as simple as: Is the referendum question clear or not? What position should the Canadian government take on the referendum question? Should the Premier of Prince Edward Island or the Prince Edward Island Legislative Assembly be consulted? I would not be scandalized by that. Would it be necessary? I am not sure it would be. Especially since the Canadian government might well end up in a situation where because of the time frame and the need to act quickly, because of the people's reactions, because of concern, financial difficulties and who knows what, it would have to make some decisions very quickly, right before or immediately after a Quebec referendum.

Senator Gauthier: Professor, you are at the negotiation stage. You went a lot farther than me, because I am still at the consultation stage. I have not yet reached the constitutional stage. Are you for or against Bill C-20?

Mr. Derriennic: I am leaning in favour of it. If it had not been introduced at all, would I have thought that not having a bill like that was a serious situation? I am not so sure. Once it was

autres? Probablement, on peut argumenter cela si on cherche un des endroits dans le monde où ce droit à l'autodétermination interne est le mieux respecté, c'est le cas du Québec à l'intérieur du Canada.

Il est difficile de trouver une collectivité qui ait plus d'autonomie, plus de pouvoir de décision sur sa propre culture, sur le développement de ses propres institutions, que le Québec à l'intérieur du Canada. On peut comparer cela avec la Bavière en Allemagne et avec un peu n'importe où. Il y a une petite incertitude pour les cantons suisses et peut-être une petite incertitude aujourd'hui pour la Flandre qui est aussi en train de devenir extraordinairement autonome. Mais ceux qui nous donnent la Catalogne ou l'Écosse en modèle, les Catalans et les Écossais aimeraient beaucoup avoir — disons ceux qui sont nationalistes parmi eux aimeraient avoir — le degré d'autonomie du Québec. Mais la notion d'autodétermination interne dans le monde d'aujourd'hui, me semble-t-il, reste très imprécise.

Mon opinion sur la position du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard se retrouve dans la réponse que j'ai déjà faite plusieurs fois, à savoir que les rôles du Sénat et des autres provinces dans le processus seront très importants quand le processus en viendra aux décisions proprement dites, aux décisions sur le fond, c'est-à-dire après que la négociation soit commencée.

Évidemment, en négociant les modalités et le caractère acceptables ou non d'une indépendance du Québec, le gouvernement du Canada aurait l'obligation de tenir compte des autres provinces. D'ailleurs, les autres provinces auront leur mot à dire à un moment ou à un autre dans la procédure de ratification constitutionnelle du changement. Le gouvernement fédéral sera donc bien obligé d'en tenir compte, que ces demandes provinciales s'expriment ou non par l'intermédiaire du Sénat. Est-il indispensable que toute cette consultation très compliquée sur ce que l'on fait soit faite par le gouvernement fédéral dès le début du processus, pas sur une question finalement aussi simple que: est-ce que la question référendaire est claire ou pas? Quelle position doit prendre le gouvernement canadien sur la question référendaire? Faut-il consulter le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard ou l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard? Cela ne me scandaliserait pas. Est-ce que ce serait indispensable? Cela ne me semble pas certain. D'autant plus que le gouvernement canadien risque de se retrouver dans une situation où à cause des délais et de la nécessité d'agir vite, à cause des réactions dans la population, à cause des inquiétudes, des difficultés financières ou je ne sais quoi, il aurait à décider un certain nombre de choses très vite, soit avant ou immédiatement après un référendum québécois.

Le sénateur Gauthier: Professeur, vous êtes rendu à l'étape de la négociation. Vous m'avez dépassé parce que je suis encore à l'étape de la consultation. Je ne suis pas rendu à l'étape constitutionnelle. Êtes-vous pour autre contre le projet de loi C-20?

M. Derriennic: Je suis plutôt pour. S'il n'avait pas été présenté du tout, est-ce que j'aurais pensé que c'était grave qu'il n'y ait pas un projet de loi comme cela? Ce n'est pas sûr. À partir du moment

introduced, if it had not been adopted, I would have found that very serious.

Senator Gauthier: You support the bill. In your opinion, who will determine the clarity of the question and the majority? The House of Commons? What percentage, in your opinion, should be established beforehand? If I have understood you correctly, all of that should be established before the vote and a majority of 50 per cent plus one should not be accepted. Moreover, you made a good point on that. What majority is required for a question to be deemed sufficiently clear, by the majority, to negotiate?

Mr. Derriennic: With the support or on the recommendation of the House of Commons, the Canadian government will say whether or not the question is clear. Obviously, the Canadian government will ask the House of Commons for its opinion one way or the other even if it can be influenced by the process. It will obviously happen that way. It is not what the Canadian government will say that is most important, but how the people will receive it, because if the Quebec government decides to hold a referendum, it will do so regardless of what the federal government says. Do not kid yourself on that. They will try not to give their opponents too many good arguments. Their question will be a little less dishonest than last time, but once they have announced the question, they will hold a referendum. Nothing will stop them then. The value of the statement made by the federal government will be its influence over the way people vote. The credibility of the statement will be what is most important.

Senator Gauthier: Bill C-20 does not say that the decision is up to the government. It says it is up to the House of Commons. The House of Commons is represented by the majority that makes up the government. The government will not have the last word in saying: "The question is clear, we will proceed." It will have to go to Parliament first.

Mr. Derriennic: Yes, and that is good, because it makes the statement more solemn and credible. One of the bad habits of Quebec nationalists is turning everything into a personal problem. We had problems because Mr. Trudeau was prime minister. We have problems because Mr. Chrétien is prime minister. And we have problems with Stéphane Dion. They are always making even the most important political problems personal. Making the federal government's position more solemn by consulting the House of Commons seems like a good idea to me, so that they cannot say that it is just a whim on the part of someone we do not like.

Senator Gauthier: What would be an acceptable majority for you? It would not be 50 per cent plus one, would it?

Mr. Derriennic: It depends where and how the vote takes place. Obviously, in the House of Commons, it will be a majority vote. The rules of the House of Commons will not be changed for that.

où il est présenté, s'il n'était pas adopté, je trouverais cela très grave.

Le sénateur Gauthier: Vous appuyé le projet de loi. Qui va déterminer, d'après vous, la clarté de la question et de la majorité? La Chambre des communes? Quel est le pourcentage, d'après vous, qu'il va falloir établir avant? Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, il faudrait tout établir cela avant le vote et ne pas accepter un majorité de 50 p. 100 plus un. Vous avez d'ailleurs donné un bon argument à ce sujet. Quelle est la majorité requise pour qu'une question soit jugée, par la majorité, suffisamment claire pour négocier?

M. Derriennic: Le gouvernement canadien dira, avec l'appui ou sur la recommandation de la Chambre des communes, si la question est claire ou non. Évidemment, le gouvernement canadien demandera à la Chambre des communes de lui donner un avis dans un sens ou dans l'autre même s'il peut être influencé par le processus. Évidemment, cela se passera comme cela. Ce n'est pas ce que dira le gouvernement canadien qui est le plus important, mais bien comment la population le recevra. Parce que si le gouvernement du Québec a décidé de tenir un référendum, il le fera de toute façon, quoi que dise le gouvernement fédéral. Il ne faut pas se faire d'illusions là-dessus. Ils s'efforceront de ne pas donner à l'adversaire de trop bons arguments. Ils auront une question un peu moins malhonnête que la dernière fois, mais une fois qu'ils auront annoncé la question, ils tiendront un référendum. On ne les arrêtera pas à ce moment. La valeur de la déclaration qui sera faite par le gouvernement fédéral sera l'influence qu'elle aura sur le vote de la population. C'est la crédibilité de cette déclaration qui aura le plus d'importance.

Le sénateur Gauthier: Le projet de loi C-20 ne dit pas que c'est le gouvernement qui décidera. Il dit que c'est la Chambre des communes. La Chambre des communes est représentée par la majorité qui est le gouvernement. Le gouvernement n'aura pas un mot définitif à dire: «la question est claire, on procède». Il va falloir qu'il aille au Parlement avant.

M. Derriennic: Oui, et c'est bien parce que cela donne plus de solennité et de crédibilité à cette déclaration. Une des mauvaises habitudes des nationalistes québécois c'est de transformer tout en problème personnel. On a eu des problèmes parce que M. Trudeau était premier ministre. On a des problèmes parce que M. Chrétien est premier ministre. Et on a des problèmes avec Stéphane Dion. Ils sont tout le temps en train de personnaliser les problèmes politiques même les plus importants. Donner plus de solennité à la prise de position du gouvernement fédéral en ayant cette consultation de la Chambre des communes me semble une bonne idée, afin qu'ils ne puissent pas dire que c'est juste la lubie d'un tel ou d'un tel que nous n'aimons pas.

Le sénateur Gauthier: Quelle serait une majorité acceptable pour vous? Ce n'est pas 50 p. 100 plus un, n'est-ce pas?

M. Derriennic: Cela dépend où et pourquoi on vote. Évidemment, à la Chambre des communes le vote sera à la majorité. On ne va pas changer les règles de la Chambre des communes pour cela.

Senator Joyal: I would like to quote the Supreme Court's opinion on the right to self-determination. In question one, the court says:

Le sénateur Joyal: Je voudrais vous citer l'opinion de la Cour suprême sur le droit à l'autodétermination. À la première question la cour dit:

[English]

Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination to dictate the terms of a proposed secession to the other parties to the federation.

[Translation]

Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination to dictate the terms of a proposed secession to the other parties to the federation.

As regards the second question on international law, the court says:

...a right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where "a people" is governed as part of a colonial empire...

[English]

...a right to secession only arises under the principle of self-determination of people at international law where "a people" is governed as part of a colonial empire...

[Translation]

The Court clearly says that Quebec does not have the right to self-determination in domestic or international law. So why are you saying this morning that the Supreme Court has said the opposite?

Mr. Derriennic: No, excuse me. Reread the text carefully, especially the second part that means that the right to self-determination does not mean the right to secede. The court is denying Quebec the right to secession and not the right to self-determination.

Senator Joyal: You are playing with words. Question 1 very clearly says:

Quebec could not, despite a clear referendum result, purport to invoke a right of self-determination...

We are under domestic law when it comes to dictating to the other parties to the federation.

Mr. Derriennic: No, you have to finish reading the sentence. It cannot invoke the right to self-determination and arrive at the consequence. The "could not" deals with the consequences of secession. You stop reading in the middle of the sentence.

Senator Joyal: I am sorry, I am not stopping in the middle of the sentence. I am reading the full sentence.

[English]

No right to self-determination. It is clear.

[Translation]

Mr. Derriennic: I would like to settle that in private.

Senator Joyal: No, it is too important, we will settle it in public.

[Traduction]

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres parties à la fédération les conditions d'un projet de sécession.

[Français]

Le Québec ne pourrait, malgré un résultat référendaire clair, invoquer un droit à l'autodétermination pour dicter aux autres partis à la fédération les conditions d'un projet de sécession.

Concernant la deuxième question en droit international la cour dit:

[...] un droit de sécession ne prend naissance en vertu du principe de l'autodétermination des peuples en droit international que dans le cas d'«un peuple» gouverné en tant que parti d'un empire colonial.

[Traduction]

[...] un droit de sécession ne prend naissance en vertu du principe de l'autodétermination des peuples en droit international que dans le cas d'«un peuple» gouverné en tant que partie d'un empire colonial.

[Français]

La cour dit très clairement que le Québec n'a pas le droit à l'autodétermination ni en droit interne ni en droit international. Alors pourquoi dites-vous ce matin que la Cour suprême a dit le contraire?

M. Derriennic: Non, excusez-moi. Relisez le texte attentivement, surtout la deuxième citation qui veut dire le droit à l'autodétermination ne signifie pas le droit de sécession. Ce que la Cour nie au Québec, c'est le droit de sécession et non pas le droit d'autodétermination.

Le sénateur Joyal: Vous jouez sur les termes. La question 1 dit très clairement.

Le Québec ne pourrait, malgré un référendum clair, invoquer un droit à l'autodétermination [...]

On est en droit interne pour dicter aux autres parties la fédération.

M. Derriennic: Non, vous devez terminer la lecture de la phrase. Il ne peut pas invoquer le droit à l'autodétermination et en tirer cette conséquence. La négation porte sur la conséquence de la sécession. Vous arrêtez votre lecture au milieu la phrase.

Le sénateur Joyal: Je m'excuse, je n'arrête pas au milieu la phrase. Je lis la phrase au complet.

[Traduction]

Il n'y a pas de droit à l'autodétermination. C'est clair.

[Français]

M. Derriennic: Je souhaite qu'on règle cela en privé.

Le sénateur Joyal: Non, c'est trop important, on va le régler en public.

[English]

The Chairman: Senator Joyal, I think the positions of the two sides are perfectly clear here.

Senator Grafstein: I just want to read into the record in English the second question that was posed to the Supreme Court of Canada in the reference.

Does international law give the National Assembly, legislature or Government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally? In this regard, is there a right to self-determination under international law that would give the National Assembly, legislature or Government of Quebec the right to effect the secession of Quebec from Canada unilaterally?

The answer by the Supreme Court of Canada was a resounding “no.”

[Translation]

Mr. Derriennic: I interpret the text as meaning “the right to self-determination exists.” The answer to the question “Does the right to self-determination give the right to effect secession unilaterally?” is no.

Senator Joyal: We are talking about secession.

Mr. Derriennic: That is what the opinion of the Supreme Court means. If you are saying that the Supreme Court opinion has denied Quebecers the right to self-determination, you have a terrible problem with all of the international texts that proclaim the universality of the right to self-determination, and you have just offered an absolutely extraordinary propaganda argument to all PQ members. The Supreme Court is not saying no to self-determination. The “no” refers to the statement that the right to self-determination leads to the right to secession. Reread the text that you have just quoted.

Senator Joyal: We will continue the debate in other forums.

The Chair: Mr. Derriennic, it has been very interesting having you before us today, and we thank you very much.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Joyal, je pense que les positions des deux côtés sont parfaitement claires.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à lire pour les fins du compte rendu le texte de la deuxième question posée à la Cour suprême du Canada dans le renvoi.

L'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec possède-t-il, en vertu du droit international, le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada? À cet égard, en vertu du droit international, existe-t-il un droit à l'autodétermination qui procurerait à l'Assemblée nationale, la législature, ou le gouvernement du Québec le droit de procéder unilatéralement à la sécession du Québec du Canada?

La réponse de la Cour suprême du Canada était un «non» retentissant.

[Français]

M. Derriennic: J'interprète ce texte comme voulant dire «il y a un droit à l'autodétermination». À la question: «Le droit à l'autodétermination donne-t-il le droit à la sécession unilatérale»? La réponse est non.

Le sénateur Joyal: On parle de sécession.

M. Derriennic: C'est cela que veut dire l'avis de la Cour suprême. Si vous dites que l'avis de la Cour suprême a nié le droit à l'autodétermination des Québécois, vous avez un problème terrible avec tous les textes internationaux qui proclament l'universalité du droit à l'autodétermination et vous venez d'offrir un argument de propagande absolument extraordinaire à tous les péquistes. Le «non» de la Cour suprême n'est pas le «non» à l'autodétermination. Il est le «non» à l'affirmation que le droit à l'autodétermination a pour conséquence le droit de sécession. Relisez les textes que vous venez de me citer.

Le sénateur Joyal: On continuera le débat sur d'autres forums.

La présidente: Monsieur Derriennic, cela a été vraiment passionnant de vous avoir avec nous aujourd'hui et nous vous en sommes très reconnaissants.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, June 19, 2000

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 1:34 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senator, I see a quorum. The eleventh meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I would like to welcome all of you, including our television audience, to this hearing.

We continue our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

[*Translation*]

The bill was passed by the House of Commons on March 15, 2000 and had first reading in the Senate on March 21. Second reading was on May 18, which means that the Senate approved the bill in principle. The bill was then referred to a special committee for an in-depth examination.

[*English*]

Our work continues this afternoon with the appearance, for the second time, of the Honourable Stéphane Dion, President of the Queen's Privy Council for Canada, Minister of Intergovernmental Affairs and minister responsible for Bill C-20.

[*Translation*]

The Minister has already appeared before us, on May 29, and we are pleased to welcome him back today. Later this afternoon, we will proceed to the clause-by-clause study of the bill. The committee will then report its decisions to the Senate for its consideration.

[*English*]

Mr. Dion, we do thank you for appearing before us again today. We look forward to your presentation.

[*Translation*]

The Honourable Stéphane Dion, President of the Queen's Privy Council for Canada and Minister of Intergovernmental Affairs: Madam Chair, along with the same colleagues, my deputy minister Mr. George Anderson, the Associate Deputy Minister for Justice, Ms Mary Dawson and my legislative counsel, Mr. Geoffroi Montpetit, I am honoured to appear before you as the last witness after having been your first witness, and I would like to thank you for the opportunity.

I am of course aware of what was said by the 20 other witnesses that you have listened to with an admirable regularity since last we saw each other. Using as inspiration the evidence given by other experts who appeared before you, I prepared the

OTTAWA, le lundi 19 juin 2000

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 13 h 34 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Cette onzième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte. Je vous souhaite à tous et toutes la bienvenue, y compris nos téléspectateurs.

Nous poursuivons notre étude du projet de Loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

[*Français*]

Le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et a été lu au Sénat pour la première fois le 21 mars. Il a ensuite été lu une deuxième fois le 18 mai, ce qui veut dire que le Sénat a approuvé le principe du projet de loi. Le projet de loi a ensuite été déféré à un comité spécial pour qu'il en fasse une étude approfondie.

[*Traduction*]

Nos travaux se poursuivent cet après-midi avec la comparution pour une seconde fois de l'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du projet de loi C-20.

[*Français*]

Le ministre était avec nous déjà le 29 mai et nous sommes très heureux de l'accueillir de nouveau aujourd'hui. Plus tard, cet après-midi, le projet de loi sera étudié article par article. Le comité fera ensuite rapport de ses décisions au Sénat pour sa considération.

[*Traduction*]

Monsieur Dion, nous vous remercions pour cette nouvelle comparution aujourd'hui et nous sommes impatients d'entendre votre exposé.

[*Français*]

L'honorable Stéphane Dion, président du Conseil privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires intergouvernementales: Madame la présidente, avec les mêmes collaborateurs, mon sous-ministre, M. George Anderson, la sous-ministre associée à la Justice, Mme Mary Dawson, et mon conseiller législatif, M. Geoffroi Montpetit, vous me faites l'honneur de m'inviter à titre de dernier témoin après avoir été votre premier témoin et je vous en remercie.

J'ai bien sûr pris connaissance des témoignages des 20 autres témoins que vous avez rencontrés avec une assiduité tout à fait admirable de votre part depuis que nous nous sommes vus. Cette prise de connaissance des témoignages des autres experts qui se

six-page text which you have received, and which may be of some use in orienting our discussions. You might wish to read it at a quieter time, after our meeting. I do not have time to read it to you now, since you asked me to simply say a few introductory words. I will summarize the text for you.

The document deals with the fundamental reason for introducing this bill. Basically, the government of Canada must not, under any circumstance, undertake to negotiate secession of a province from Canada unless the voters in that province have clearly expressed their willingness to no longer belong to Canada in order to become an independent country. This bill gives Canadians this essential guarantee that the unity of their country will never be lost in confusion. Honourable senators, you have an opportunity to give this guarantee to Canadians by supporting the bill. That is the basic reason.

[English]

When you start from there, you see two basic principles identified very clearly by the Supreme Court of Canada that explain the way this bill has been shaped. These are clarity, section 1 and section 2, and legality, section 3 of this very short bill.

Let us start with clarity.

[Translation]

All of your witnesses, with the exception of Professor Lachapelle, recognized that the government of Canada has the right to not undertake negotiations of secession in the absence of clarity, without a clear support for secession. That is an obvious statement that everyone supported.

Let us take the case of Mr. Ryan. Mr. Ryan in no way challenges the right of Canadian federal institutions to reserve their response and to not negotiate in the absence of clarity. He fully recognizes that the right exists. His problem lies elsewhere: he feels that the government of Canada should not, through legislation, try to reach a resolution on the clarity of the question before the result of the referendum is made public. He feels that such a statement by the House of Commons, such a resolution, if it were known before the voters had an opportunity to vote, would represent interference in a provincial referendum, which is against the spirit of federalism.

I believe that the opposite is true. I believe that in no federation in the world would it be judged unacceptable for elected members of a federal Parliament to determine whether or not a referendum question, which might affect the unity of the country, is clear. This problem would not be considered a problem elsewhere. It would not be expressed in the terms used by Mr. Ryan.

Of course, a referendum on secession held by the government of a province is provincial. However, as soon as the referendum concerns the abolition of all federal jurisdictions in the province, indeed the abolition of the country itself, in relation to the province, then of course the federal Parliament must become involved.

sont présentés, m'a inspiré ce texte de six pages qui vous a été distribué, que vous pouvez lire, cela pourra peut-être orienter nos discussions. Vous pourrez le lire à tête plus reposée après notre rencontre. Je n'ai pas le temps de vous en faire la lecture, car vous m'avez demandé de faire simplement quelques minutes d'introduction. Je vais simplement vous en résumer la teneur.

Le texte part de la raison fondamentale pour laquelle nous avons ce projet de loi. La raison fondamentale c'est que le gouvernement du Canada ne doit pas, en aucune circonstance, entreprendre de négocier la sécession d'une province du Canada à moins que les électeurs de la province aient clairement exprimé leur volonté de cesser de faire partie du Canada pour devenir un pays indépendant. Ce projet de loi donne aux Canadiens cette garantie essentielle que jamais l'unité de leur pays ne sera mise en cause dans la confusion. Honorables sénateurs, vous avez l'occasion de donner cette garantie aux Canadiens en appuyant le projet de loi. C'est la raison fondamentale.

[Traduction]

En partant de là, on constate la présence de deux principes fondamentaux qui ont été identifiés très clairement par la Cour suprême du Canada et qui expliquent pourquoi le projet de loi se présente sous cette forme. Il s'agit de la clarté, les articles 1 et 2, et de la légalité, qui constitue l'article 3 de ce projet de loi très succinct.

Commençons par la clarté.

[Français]

Tous vos témoins, à l'exception du professeur Lachapelle ont reconnu au gouvernement du Canada le droit de ne pas négocier la sécession en l'absence de clarté, en l'absence d'un appui clair pour la sécession. C'est là une évidence que tous ont appuyée.

Prenons le cas de M. Ryan. M. Ryan en aucune façon ne conteste aux institutions fédérales canadiennes le droit de réserver leur réponse et de ne pas négocier en l'absence de clarté. Il reconnaît tout à fait ce droit. Son problème est ailleurs: il estime que le gouvernement du Canada ne devrait pas par une loi essayer d'obtenir une résolution sur la clarté de la question avant que le résultat du référendum ne soit connu. Il estime qu'une telle déclaration de la Chambre des communes, une telle résolution, si elle devait être faite avant que les électeurs aient voté, serait une ingérence dans un référendum provincial contraire à l'esprit du fédéralisme.

Je suis persuadé du contraire. Je suis persuadé que dans aucune fédération au monde on ne jugerait inacceptable que les élus au Parlement fédéral déterminent si une question référendaire, qui peut mettre en cause l'unité du pays, est claire ou non. Ce problème ne serait pas perçu comme un problème ailleurs. Il ne serait pas posé dans les termes que M. Ryan l'a posé.

Bien sûr qu'un référendum provincial établi par l'assemblée législative d'une province est provincial. Mais dès lors que ce référendum porte sur l'extinction de toutes les responsabilités constitutionnelles fédérales dans la province en question, dès lors que ce référendum porte sur la fin du pays dans la province en question, bien sûr que le Parlement fédéral est interpellé.

Let us suppose a somewhat opposite situation. Let us imagine that the government of Canada decides to hold a referendum throughout the country with the following question: Do you agree to the abolition of the provinces following an offer of political and economic partnership? Would someone, somewhere, contest the right of the provincial legislative assemblies to express themselves immediately through resolution, including on the clarity of the question, before the voters decide? Would someone say: "Oh no, we must not do that, because the provinces would be interfering in a federal referendum"? Of course not, because the referendum involves provincial jurisdictions. The same would apply if the opposite were true with a referendum on secession that would abolish the country, where the country is removed from the province, including all of the constitutional responsibilities that its citizens enjoy as part of the country and the duties that the government owes the citizens.

The House of Commons has every right to express itself on the clarity of the question before a referendum is held, and at a political level that represents an advantage. The voters would be entitled to that information. If the question were clear, the citizens of Quebec, and I am as convinced as you are of that fact, would vote in favour of Canadian unity. If the question were unclear there would be an unequivocal ruling by the House of Commons. As Professor Pinard explained, this would greatly help the citizens in deciding to defeat the referendum.

[English]

About legality now, I think we all agree that this Supreme Court reference about Quebec secession is binding. All the legal experts have told you that it is binding.

It is more than binding. It is an incredible victory for Canadian unity and for democracy. For the first time it has been said by the Supreme Court of Canada that the claim that the separatist government had, that it may remove itself from Canadian law by international law after a "Yes" vote in a referendum, is a myth. There is no paragraph, no sentence, no comma in international law that gives to a separatist government the right to say that it is now the government of an independent state. This decision cannot be made unilaterally. There is no support for it.

This being said, the court did not rule on the extremely complex mechanism for such difficult and uncertain negotiations. Nor did the court determine the constitutional amending procedure that would apply to secession. Let us look at that.

Supposons une situation un peu inversée. Imaginons que le gouvernement du Canada décide de tenir un référendum pancanadien avec la question suivante: Acceptez-vous l'abolition des provinces après une offre de partenariat politique et économique? Est-ce qu'il y aurait quelqu'un, quelque part au Canada qui contesterait aux assemblées législatives des provinces de se prononcer par résolution, y compris sur la clarté de cette question, bien avant que les électeurs aient votés? Est-ce que quelqu'un dirait: «Ah non, il ne faut pas faire cela, parce que ce serait une ingérence provinciale dans un référendum fédéral»? Bien sûr que non parce que ce référendum mettrait en cause des compétences provinciales. Il en va de même mais dans un sens inversé dans un référendum sur la sécession qui suppose qu'on éteint le pays, on sort le pays de la province y compris toutes les responsabilités constitutionnelles que ses citoyens ont de par leur appartenance au pays et les devoirs que le gouvernement fédéral a envers eux.

Bien sûr que la Chambre des communes a le droit de se prononcer sur la clarté de la question avant que le référendum soit connu, et sur le plan politique c'est un avantage. Les citoyens ont le droit d'avoir cette information de façon non équivoque. Si la question est claire, les citoyens du Québec, et j'en suis persuadé comme vous d'ailleurs, voteraient pour l'unité canadienne. Si la question n'était pas claire, de façon non équivoque, la Chambre des communes se prononcerait. Comme vous l'a dit le professeur Pinard, ce serait une information très importante qui aiderait les électeurs à rejeter le référendum.

[Traduction]

Pour ce qui est maintenant de la légalité, je pense que nous pouvons tous convenir que ce renvoi de la Cour suprême concernant la sécession du Québec est contraignant. Tous les juristes vous l'ont dit.

Mais cet avis de la cour est plus que contraignant. Il s'agit pour l'unité canadienne et pour la démocratie d'une victoire extraordinaire. Pour la première fois, la Cour suprême du Canada a déclaré sans ambiguïté que l'objectif poursuivi par le gouvernement séparatiste, la possibilité de se soustraire du droit canadien par le droit international après un vote positif exprimé par voie de référendum, est un mythe. En droit international, il n'existe pas un paragraphe, pas une phrase, pas un iota qui donnerait à un gouvernement séparatiste le droit de dire qu'il est désormais le gouvernement d'un État indépendant. Cette décision ne saurait être prise unilatéralement. Rien ne le justifie.

Cela étant dit, la cour ne s'est pas prononcée sur le mécanisme extrêmement complexe qui entourerait des négociations aussi difficiles et aléatoires. La Cour suprême n'a pas non plus arrêté la procédure de modification constitutionnelle qui s'appliquerait à la sécession. Voyons un peu ce qu'il en est.

[Translation]

Who would negotiate? The Court named the political actors that would have an obligation to negotiate if a clear will to secede were expressed, namely the federal government and the governments of the provinces. Other political actors might participate but were not identified by the Court, which only identified those for whom there would be an obligation to do so.

[English]

Only the Government of Canada and the provinces have the obligation to negotiate if it is clear, and that is why the clarity bill identified only them, but the clarity bill said "at least" them, so others may come.

[Translation]

Representatives of linguistic minorities might participate, but there would be no obligation for them to do so. With respect to Aboriginal peoples, I already explained that clause 35.1 of the Constitution Act, 1982, provides for a constitutional conference with representatives of the aboriginal peoples on any constitutional amendment affecting the constitutional provisions dealing specifically with Aboriginal peoples in Canada.

How would each party establish its negotiating position? Each government, each political actor, would have to determine for itself how it would proceed in consulting its population or its members. No federal bill can determine that. Voters could be consulted at any stage of the process; anything would be possible. However, it would be unprecedented for a government of Canada to hold a national referendum before entering into constitutional negotiations in the way that Professor Howse suggested.

[English]

I just note that no other legal expert supported this point of Professor Howse that there is a legal obligation to have a national referendum before entering legal negotiations. Only one suggested that, and, indeed, it is not supported by the Supreme Court reference, nor by Canadian historical practice.

[Translation]

In the case where a constitutional amendment procedure would apply, the Court, in paragraph 105, stated that it could not rule on the constitutional amendment that would allow a secession without a specific context. This is what the court said:

Each option would require us to assume the existence of facts that at this stage are unknown.

[Français]

Qui négocierait? La cour a identifié les acteurs politiques qui auraient une obligation de négocier si l'appui à la sécession devait être clair. Il s'agit de l'ensemble des gouvernements fédéral et provinciaux. La cour n'a pas identifié la liste des acteurs politiques qui seraient invités à négocier, elle n'a qu'identifié ceux qui en auraient l'obligation.

[Traduction]

Seul le gouvernement du Canada et les provinces ont l'obligation de négocier si la question est claire, et c'est la raison pour laquelle le projet de loi parle exclusivement du gouvernement du Canada et des provinces, mais précise également «notamment», de sorte qu'il pourrait y avoir d'autres intervenants.

[Français]

Les minorités linguistiques pourraient participer à ces négociations, mais n'en auraient pas l'obligation. Concernant les peuples autochtones, j'ai déjà expliqué l'article 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui prévoit la tenue d'une conférence constitutionnelle avec les représentants des peuples autochtones sur tout amendement constitutionnel qui toucherait les dispositions de la Constitution portant spécifiquement sur les peuples autochtones du Canada.

Maintenant, comment chacun établirait sa plate-forme de négociation? Chaque gouvernement, chaque acteur politique aurait à déterminer de quelle façon il consulterait sa population ou ses membres. Ce n'est pas à un projet de loi fédéral de déterminer cela. On pourrait consulter les électeurs à toute étape du processus, tout serait possible. Toutefois ce serait un fait sans précédent pour un gouvernement du Canada de tenir un référendum national avant d'engager des négociations constitutionnelles, comme le propose le professeur Howse.

[Traduction]

Je constate simplement qu'aucun autre juriste n'a abondé dans le sens du professeur Howse, c'est-à-dire qu'il existe une obligation légale de conduire un référendum national avant d'entamer des négociations en droit. Une seule personne seulement a laissé entendre cela, et, d'ailleurs, cet argument n'est corroboré ni l'avis de la Cour suprême, ni par l'usage au Canada.

[Français]

Dans le cas où une procédure de modification constitutionnelle s'appliquerait, la cour dans son article 105, a dit qu'elle ne peut pas se prononcer sur la modification constitutionnelle qui permettrait de procéder à une sécession en dehors d'un contexte précis. Voici ce que la cour a dit:

Chaque option exigerait que nous présumions l'existence de faits qui sont inconnus à ce stade.

[English]

As to this issue, I am in agreement with what Professor Monahan told you about the fact that the real difficulty would not be in identifying the constitutional amending formula. What would be difficult would be to negotiate an agreement of separation. This agreement of separation would be a huge mess to negotiate, something very complicated. It would be the first time we would have tried to do such a thing. Once you have this agreement of separation supported by the participants of the negotiations, if there is a strong consensus, then the problem of which amending formula would apply would follow. The real difficulty is not to choose the amending formula; it would be to negotiate such a thing while respecting the rights of everyone.

As to the role of the Senate, the attribution of a different role to the House of Commons is based on the fact that only the House of Commons can, by a vote of non-confidence, prevent a government from entering into constitutional negotiations or interrupt such negotiations. Since the Senate does not have this power, it would be inappropriate for the clarity bill to grant it. This argument has been repeated in various ways by different legal experts you have met: Dean Hogg, Professor Monahan, Professor Magnet and today Professor McEvoy.

To conclude, Canada is not indivisible from a legal standpoint. Its divisibility, however, would be very difficult to implement — not because of ill will or because of a desire to keep the population of a province in Canada against its clearly expressed will. There is no support in Canada for that. As Professor Gibbins told you, there is no support among Western Canadians for that. If Quebecers would want to get out of Canada, on a clear question, and a clear majority — no ambiguity — then we have the idea that we must enter into negotiations.

[Translation]

The main difficulty is the very nature of the exercise which involves choosing among fellow citizens. Who will stay and who will become foreign? How can we accomplish that while respecting everyone's rights? That is what would be so difficult, even if everyone acted with good will. And of course it would be a precedent in the history of well-established democracies. Generally, that is not done in a democracy. Everyone stays and there is no attempt made to pick and choose one's fellow citizens.

That is what is difficult and that is what we must explain to all our citizens, rather than inventing legal obstacles that do not exist. The great strength of the Clarity Bill is that it does not invent anything. It simply brings to light the difficulties that we would face if we attempted to pick and choose from among our fellow citizens, while respecting the rights of all.

The requirement for clarity as established by the Supreme Court, and to which Bill 20 gives effect, highlights our willingness to remain together in Canada. We all know, including those

[Traduction]

À ce sujet, je suis d'accord avec ce que vous a dit le professeur Monahan, en l'occurrence que ce ne serait pas l'établissement de la procédure de modification constitutionnelle qui serait la véritable difficulté, mais plutôt la négociation d'un accord de séparation. Cet accord de séparation serait un monumental fouillis à négocier, ce serait quelque chose d'extrêmement compliqué. Ce serait la première fois que nous tenterions ce genre de chose. Dès lors que cet accord de séparation aura reçu l'appui des participants à la négociation, et au cas où le consensus serait suffisamment fort, le problème du choix de la procédure de modification se poserait ensuite. La véritable difficulté ne serait pas de choisir la procédure de modification, ce serait de négocier ce dossier tout en respectant les droits de tous et chacun.

Quant au rôle du Sénat, l'attribution d'un rôle différent à la Chambre des communes repose sur le fait que seule cette dernière peut, par un vote de censure, empêcher un gouvernement d'entamer des négociations constitutionnelles ou d'interrompre de telles négociations. Comme le Sénat n'a pas ce pouvoir, il serait malavisé que ce projet de loi le lui confère. Cet argument a été répété sous diverses formes par les différents juristes que vous avez entendus: M. le doyen Hogg, le professeur Monahan, le professeur Magnet et, aujourd'hui encore, le professeur McEvoy.

En conclusion, le Canada n'est pas indivisible en droit, mais sa scission serait toutefois très difficile à réaliser, non pas par mauvaise volonté ou parce qu'on voudrait garder une province contre la volonté clairement exprimée de sa population. Il n'y a pas d'appui au Canada pour une telle attitude. Comme vous l'a dit le professeur Gibbins, il n'y a pas d'appui non plus chez les Canadiens de l'Ouest pour une telle attitude. Si les Québécois disent vouloir quitter le Canada en répondant à une question claire et avec une majorité claire — sans ambiguïté — dans ce cas, nous savons que nous devons commencer à négocier.

[Français]

La difficulté fondamentale, c'est la nature même de l'exercice qui consiste à se choisir entre concitoyens. Qui veut-on garder ou qui veut-on transformer en étranger? Comment faire tout cela dans le respect des droits de chacun? Voilà ce qui serait fondamentalement difficile, même avec toute la bonne volonté du monde. Et certainement que ce serait un précédent dans l'histoire des démocraties bien établies. Généralement, on ne fait pas cela dans les démocraties. On garde tous ses concitoyens et on ne cherche pas à se choisir en concitoyens.

Telle est bien la difficulté et c'est cette difficulté qu'il faut expliquer à tous nos concitoyens, et non pas leur inventer des barrières juridiques qui n'existent pas. La grande force du projet de loi sur la clarté, c'est qu'il n'invente rien. Il ne fait que mettre en lumière les difficultés auxquelles nous aurions à faire face si nous voulions essayer de nous choisir entre concitoyens, dans le respect des droits de chacun.

L'exigence de clarté telle qu'établie par la Cour suprême, et à laquelle le projet de loi C-20 donne effet, met en lumière notre volonté de rester tous ensemble dans le Canada. Tous nous

seeking independence, that in answer to a clear question, Quebecers would express their willingness to remain in Canada.

[English]

Senator Lynch-Staunton: Minister, when you came before us at the end of May, you termed this bill an “excellent” bill. I notice that you did not use that term today. I wonder, after analyzing the testimony of witnesses, if that adjective still holds because, while many of the witnesses support the concept of the bill, very few support its details.

In addition, the Assembly of First Nations is not satisfied with its role being limited to that of a consultant. You will recall that, because you replied that Cree have threatened to challenge this bill’s constitutionality if it is passed in its present form, a group representing French-speaking Canadians outside Quebec want a say in the process.

No less an authority than former Supreme Court of Canada justice Mr. Estey last week declared the bill as unconstitutional in his opinion, which must be respected. Other witnesses shared that opinion here. Mr. Estey even questioned the Supreme Court opinion by saying, in a general way, “I do not like the judgment much.”

Beyond all that, it should trouble us all that those key personalities in the Quebec who in the past were called on to fight the referendum on the No side, are prepared today to reject the bill. When Mr. Ryan was before us, he was asked: If a Bill C-20 had been proposed in 1980, what would your reaction have been? I will quote his answer.

[Translation]

If Mr. Trudeau had introduced a similar bill in the House of Commons, I would have told him publicly that I did not want it, that we did not need it. I think he knew that.

[English]

That is the Mr. Ryan who led the No forces in 1980.

Mr. Charest, if he is still Leader of the Opposition, would have that same role in the event of a referendum. He wrote a letter to the committee dated May 30, 2000. I quote:

savons, y inclus les leaders indépendantistes, qu’en réponse à une question claire, les Québécois exprimeraient leur volonté de rester dans le Canada.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, lorsque nous vous avons entendu à la fin du mois de mai, vous aviez dit que ce projet de loi était «excellent». Je constate que vous n’avez pas répété ce terme aujourd’hui. Je me demande donc si, après analyse des témoignages entendus, cet adjectif vaut toujours parce que, même si de nombreux témoins sont favorables à la notion même que sous-tend le projet de loi, rares sont ceux qui en acceptent les détails.

Par ailleurs, l’Assemblée des premières nations n’est pas contente de voir son rôle limité à celui d’un simple consultant. Vous vous souviendrez que, parce que vous aviez répondu que les Cris avaient menacé de contester la constitutionnalité du projet de loi s’il était adopté sous sa forme actuelle, un groupe représentant des Canadiens francophones hors-Québec avait réclamé d’avoir leur mot à dire dans ce processus.

Une sommité aussi respectée que M. Estey, ancien juge de la Cour suprême du Canada, disait la semaine dernière que le projet de loi était inconstitutionnel à son avis, un avis qui doit être écouté. D’autres témoins nous ont livré le même point de vue. M. Estey a même remis en cause l’avis même de la Cour suprême en disant grosso modo: «Je n’aime guère ce jugement.»

Par ailleurs, nous devrions tous être interpellés par le fait que tous les principaux protagonistes québécois qui, jusqu’à présent, avaient été appelés à la rescousse par le camp du Non, sont maintenant prêts à rejeter le projet de loi. Lorsque nous avons entendu M. Ryan, nous lui avons demandé ceci: si un projet de loi C-20 avait été proposé en 1980, qu’aurait été votre réaction? Je vais vous citer ce qu’il nous a répondu.

[Français]

Si M. Trudeau avait présenté un projet de loi comme celui-ci à la Chambre des communes, je lui aurais dit publiquement que je n’en voulais pas, que nous n’en avions pas besoin. Il le savait, je crois.

[Traduction]

C’est ce que disait donc M. Ryan qui, en 1980, dirigeait le camp du Non.

M. Charest, à supposer qu’il soit encore chef de l’opposition à ce moment-là, aurait le même rôle à jouer lors d’un référendum. Le 30 mai 2000, voici ce qu’il écrivait au comité. Je cite:

[Translation]

When this bill was introduced, in December 1999, the Liberal Party of Quebec said that it was a useless and untimely initiative.

[English]

He ends his letter by commenting on Bill 99, to which he is opposed. He states:

[Translation]

...particularly since the referral to the courts of a debate that is essentially political in nature is undesirable, even risky. This also applies to Bill C-20.

[English]

We cannot ignore the adamant opposition to this bill from those who in the past were leaders of the No forces. These people include the one person in the past who successfully led the No forces. Another is the person who, in 1995, was key to the marginal success that the No forces attained, if not the key person. That same person, under present conditions would be the one responsible to assume the role Mr. Ryan played.

In addition, Bill C-20 has divided all federalist political parties, including your own. It has divided mine. It has divided the NDP. It has even divided the Alliance, as some of their leadership candidates have spoken out against it. The only so-called "federalist" parties or party in the House of Commons that remained united on this bill is the Bloc Québécois. The other parties in the House are divided.

This is so important that I will take the time I need. I will not exaggerate.

Faced with this overwhelming opposition, would it not be best to withdraw this bill before this committee reports? Should we not take into consideration during the summer all the testimony given and return in the fall with new legislation?

I sense, and I share this with many colleagues on both sides, that it would not take very much to rally the support such legislation should have. After all, we are talking about the possible break-up of this country. Bill C-20 does not have that kind of support.

There is no referendum in sight. There is no urgency to rush this bill through. Certainly, to allow a few months to table more acceptable legislation is not only highly desirable, but essential. I repeat, Bill C-20 has seriously divided the federalist, and brought joy to separatists and ultra-nationalists. Bill C-20 should be faulted on this alone, and withdrawn. I hope that you agree.

Mr. Dion: Obviously, you know that I disagree. It is an excellent bill for every Canadian. It protects our rights and gives us an essential guarantee. It is perceived as fair. All attempts to create a backlash about it have failed because, especially in my province, Quebecers agree with the content of the bill. The idea

[Français]

Lors du dépôt de ce projet de loi, en décembre 1999, le Parti libéral du Québec a qualifié cette initiative d'inutile et d'inopportune.

[Traduction]

Il termine sa lettre en parlant de la loi 99, qu'il rejette. Il dit ceci:

[Français]

[...] notamment parce que la judiciarisation d'un débat de nature essentiellement politique n'est pas souhaitable, voire risquée. Cela est aussi vrai pour le projet de loi C-20.

[Traduction]

Nous ne saurions ignorer l'opposition catégorique manifestée par ceux qui, jadis, étaient à la tête du camp du Non. Il y a là, entre autres, quelqu'un qui a mené le camp du Non à la victoire. Il y a également là quelqu'un qui, en 1995, a été à l'origine, sinon la cause première, du succès mitigé du camp du Non. Et il s'agit de celui-là même qui, dans la situation actuelle, devrait maintenant jouer le rôle qu'avait joué à l'époque M. Ryan.

En outre, le projet de loi C-20 a divisé tous les partis politiques fédéralistes, le vôtre inclus. Il a divisé le mien. Il a divisé le NPD. Il a même divisé l'Alliance, étant donné que certains des candidats à la direction de ce parti se sont prononcés contre le projet de loi. Le seul parti prétendument «fédéral» à la Chambre des communes qui soit resté uni face à ce projet de loi est le Bloc québécois. Tous les autres partis représentés à la Chambre sont divisés sur ce plan.

La question est tellement importante que je prendrai tout le temps nécessaire. Je ne vais pas exagérer.

Face à cette opposition mur à mur, ne serait-il pas préférable de retirer le projet de loi avant que notre comité en fasse rapport? Ne devrions-nous pas, pendant l'été, revoir tous les témoignages que nous avons entendus, quitte à soumettre un nouveau texte de loi au début de l'automne?

J'ai le sentiment, un sentiment partagé d'ailleurs par de nombreux collègues des deux partis, qu'il ne faudrait pas grand-chose pour mobiliser l'appui que mériterait une telle mesure législative. Après tout, ne parlons-nous pas ici de la scission éventuelle de notre pays? Le projet de loi C-20 ne mobilise pas ce genre d'appui.

Il n'y a aucun référendum à l'horizon. Il ne sert à rien d'adopter ce projet de loi à la hâte. Il est évident qu'il est non seulement fortement souhaitable, il est tout à fait essentiel de donner quelques mois de plus pour arriver à un texte de loi plus acceptable. Je le répète, le projet de loi C-20 a sérieusement divisé le camp fédéraliste tout en réjouissant les séparatistes et les ultra-nationalistes. Rien que pour cette raison, ce projet de loi C-20 devrait être condamné et retiré. J'espère que vous en conviendrez.

M. Dion: Il est clair, vous le savez, que je ne suis pas d'accord. Ce projet de loi est excellent pour tout le monde. Il protège nos droits et nous donne une garantie essentielle. Les gens y voient une mesure juste. Tout ce qui a été tenté pour provoquer une levée de bouclier a échoué parce que, et c'est particulièrement vrai dans

that you need a clear question is strongly supported. The question of 1995 was not clear. That is strongly supported. You do not break up a country by a razor thin majority of 50 per cent plus one. That is clearly supported. You do not pretend that a country is divisible, and a province is not. That is strongly supported. You must act within the legal framework, while respecting the rights of everyone. That is strongly supported.

We will go ahead with this bill. We hope that we will have the support of Senate for the sake of all Canadians.

Senator Lynch-Staunton: You will not have our support because we believe that the federal forces should fight the next referendum together, and that this bill divides them. Why do you want to push this bill through without amendment?

Mr. Dion: I do not believe the content of the bill is divisive. It is in the interests of everyone. I am very proud that my own party voted for it unanimously in the House, and that we had the support of almost all the NDP members. We had the support of the Reform members and some of the Tory members, despite the opposition of their leader. I expect that we will also have bipartisan support in the Senate.

Senator Lynch-Staunton: My point is that the federalist leaders are opposed to this bill. Does this not enter into your assessment of the impact it will have on the next referendum in Quebec?

Mr. Dion: As I said, according to Mr. Charest, the bill is not necessary. I have never heard him say that the bill is dangerous or against Quebec. He said that it was not necessary. He thinks that, with the Supreme Court reference, we have all that we need.

I would agree that it is not necessary, if Mr. Charest were the premier of Quebec. However, since in Quebec we have a premier who will never commit himself to respecting the Supreme Court reference in its entirety, challenging the rights of Quebecers to be as Canadian as Canadians of the other provinces — giving the sense that Quebecers could lose Canada in the confusion — in order for Canadians to see that the unity of their country is at stake, then the government of Canada felt that it had the responsibility to clarify and to ensure separation would not be negotiated and that there is a clear accordance with the Supreme Court of Canada finding. We need this bill because Mr. Charest is not the premier of Quebec.

Senator Lynch-Staunton: Does that mean that you would withdraw the bill as soon as he became premier?

Mr. Dion: No.

ma province, les Québécois s'accordent sur le contenu de ce texte de loi. L'impératif d'une question claire est largement accepté. La question de 1995 n'était pas claire. Cela aussi est communément admis. On ne divise pas un pays sur la base d'une majorité infime de 50 p. 100 des voix plus une. Cela aussi est bien accepté. On ne saurait prétendre qu'un pays est divisible mais qu'une province ne l'est pas. Cela aussi est communément admis. Il faut agir dans le cadre d'un État de droit tout en respectant les droits de tous et toutes. Cela aussi est communément admis.

Nous allons donner suite au projet de loi et nous espérons, pour le bien de tous nos compatriotes, que le Sénat nous donnera son appui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous n'aurez pas notre appui parce que, à notre avis, les forces fédérales doivent s'unir pour combattre lors du prochain référendum, alors que ce texte de loi les divise. Pourquoi voulez-vous à toute force faire adopter ce projet de loi sans amendement?

M. Dion: Je ne pense pas que la teneur de ce projet de loi soit un facteur de division. Ce texte répond aux intérêts de tous. Je suis très fier que mon propre parti ait voté à l'unanimité dans ce sens à la Chambre et que nous avons également eu l'appui de presque tous les députés néo-démocrates. Nous avons également eu l'appui des députés réformistes et de quelques députés conservateurs, malgré l'opposition de leur chef. J'escompte également que nous aurons le même appui des deux camps au Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que je veux faire valoir, c'est que les dirigeants fédéralistes sont contre ce projet de loi. N'en tenez-vous pas compte lorsque vous essayez d'évaluer l'impact qu'il aura lors du prochain référendum au Québec?

M. Dion: Comme je l'ai déjà dit, à en croire M. Charest, ce projet de loi n'est pas nécessaire. Je n'ai jamais par contre entendu M. Charest déclarer que le projet de loi était dangereux ou était contraire aux intérêts du Québec. Il a simplement dit qu'il n'était pas nécessaire. Il estime qu'avec l'avis de la Cour suprême, nous avons tous les outils nécessaires.

Si M. Charest était le premier ministre du Québec, je dirais comme lui que ce projet de loi n'est pas nécessaire. Mais comme nous avons à Québec un premier ministre qui ne s'engagera jamais à respecter intégralement l'avis de la Cour suprême, qui conteste le droit qu'ont les Québécois d'être aussi canadiens que tous les autres Canadiens — donnant ainsi l'impression que les Québécois pourraient perdre le Canada dans la confusion que cela provoquerait — pour que les Canadiens puissent voir que l'unité de leur pays est en jeu, le gouvernement du pays a jugé qu'il lui incombait de clarifier les choses et de faire en sorte que la séparation ne serait pas négociée et que tout se déroulerait dans le respect des constats de la Cour suprême du Canada. Nous avons besoin de ce projet de loi parce que M. Charest n'est pas le premier ministre du Québec.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela veut-il dire que sitôt que M. Charest deviendrait premier ministre du Québec, vous retireriez ce texte?

M. Dion: Non.

Senator Lynch-Staunton: Once a federal force gets in power, you would withdraw the bill?

Mr. Dion: When Premier Bouchard said that he could not accept the Supreme Court reference in its entirety, we needed this bill.

[Translation]

Senator Poulin: Your opening comments show that you have closely followed the presentations and answers given by our numerous witnesses.

On numerous occasions, witnesses asked us why the Minister had chosen to identify only the members of the House of Commons as political actors in Bill C-20. Can you remind us of your answer to this question?

Mr. Dion: The government is accountable to the House of Commons. Only the House of Commons can prevent or interrupt a constitutional negotiation. The Senate does not, nor should it have, this right. That is why the House of Commons should determine if the question and the majority are clear, while taking into account any official statement coming from the Senate.

Senator Poulin: Mr. Dion, the role that the Senate is playing today in the examination of Bill C-20, according to some witnesses that we have heard, involves establishing a management process and not a legislative process, that is, stages that would be managed by the government of the day, if ever one of the provinces wanted to hold a referendum on secession. Would you agree, or have you any comments to make on that position?

Mr. Dion: As most of the legal experts who appeared before you have said, we must agree that the Senate's constitutional powers will in no way be affected by the bill. The Senate, if ever, unfortunately, we were put in a situation where a separation agreement were to become a constitutional amendment, would still have its six-month suspensive veto.

In the meantime, the Senate maintains its capacity to influence the process of negotiations through resolutions and through the role that the senators play in their respective caucuses. In the next few weeks, the Senate will have an opportunity to examine the bill and to follow the usual process in adopting it. Its role is being respected. What the clarity legislation does change, is the fact that while the government is under no obligation to consult the Senate in the absence of the bill, the House of Commons will be obliged to do so once the bill becomes law.

Senator Poulin: Mr. Dion, we are very much aware of the fact that, for example, for people in Northern Ontario — the region that I represent in the Senate — and for French Canadians living in the nine other provinces, it is obvious that we feel that we are well-represented in the House of Commons when we see how many French-Canadian members are not from Quebec.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dès lors qu'un parti fédéraliste arriverait au pouvoir, retireriez-vous ce texte?

M. Dion: Lorsque le premier ministre Bouchard a déclaré qu'il ne pouvait pas accepter l'avis de la Cour suprême dans son intégralité, ce projet de loi est devenu nécessaire.

[Français]

Le sénateur Poulin: Vos commentaires d'ouverture démontrent l'attention avec laquelle vous avez lu ou écouté les présentations et les réponses de nos nombreux témoins.

À plusieurs reprises, des témoins nous ont demandé pourquoi le ministre avait choisi d'identifier comme acteurs politiques uniquement les membres de la Chambre des communes dans le projet de loi C-20. Pourriez-vous nous rappeler votre réponse à cette question?

M. Dion: Le gouvernement est responsable devant la Chambre des communes. Seule la Chambre des communes a la capacité d'empêcher ou d'interrompre une négociation constitutionnelle. Le Sénat n'a pas ce pouvoir. Il ne conviendrait pas de le lui donner. C'est pourquoi la Chambre des communes devrait déterminer si la question et la majorité sont claires, en tenant compte de toute déclaration formelle venant du Sénat.

Le sénateur Poulin: Monsieur Dion, le rôle du Sénat aujourd'hui dans l'étude que nous faisons actuellement sur le projet de loi C-20, d'après certains témoins que nous avons entendus, est de mettre en place un processus de gestion et non pas un processus de législation, c'est-à-dire des étapes qui seraient gérées par le gouvernement du jour, si jamais une des provinces désirait tenir un référendum sur une question de sécession. Êtes-vous d'accord ou avez-vous des commentaires sur cette position?

M. Dion: Comme l'ont dit la plupart des experts légaux qui ont témoigné devant vous, il faut bien voir que les pouvoirs constitutionnels du Sénat ne sont aucunement affectés par le projet de loi. Le Sénat, si jamais, malheureusement, nous en arrivions au point d'avoir un accord de séparation qui devrait devenir un amendement constitutionnel, aurait toujours son veto suspensif de six mois.

Entre-temps, le Sénat garde toute sa capacité d'influencer le processus des négociations par des résolutions et par le rôle que les sénateurs jouent dans leurs caucus respectifs. Dans les prochaines semaines, le Sénat aura l'occasion de se pencher et de voter sur un projet de loi en bonne et due forme. Son rôle est tout à fait respecté. Ce que le projet de loi sur la clarté peut changer, c'est qu'alors que le gouvernement n'aurait aucune obligation de consulter le Sénat sans le projet de loi, la Chambre des communes aura cette obligation avec le projet de loi.

Le sénateur Poulin: Monsieur Dion, nous sommes très conscients que, par exemple, pour les gens du Nord de l'Ontario — la région que je représente au Sénat — et pour les Canadiens français qui vivent dans neuf des dix provinces, il est évident que nous considérons être bien représentés à la Chambre des communes lorsque nous constatons le nombre de députés canadiens-français ne vivant pas au Québec.

That being said, many witnesses told us that, for example, if, in five years, British Columbia decided to put a similar question to its citizens, Bill C-20 would give a province other than Quebec the opportunity to separate from Canada. Have you any comments to make on that?

Mr. Dion: I have more faith in my country than do the people who expressed those concerns. I might note that Professor Gibbons, who has been studying *western alienation* since the beginning of the 1970s — he is one of the specialists in this area — has completely discarded this possibility and has said that, since he began studying this issue, he has never seen a significant separatist movement in Western Canada.

I have heard people discuss it. I heard one of your colleagues, a senator, say that British Columbia should consider separating because we could not agree on the salmon issue. I have heard this kind of talk. I know that Western Canadians feel strongly attached to Canada. I know that the biggest Canadian flags can be seen in British Columbia. There is one separatist movement in Canada, and that is quite enough.

Senator Gauthier: Mr. Dion, I wrote you a letter in May. I received your answer last Friday. I distributed it to the committee members so that they might read it.

I am disappointed that you speak of negotiation when I speak of consultation. That is what you say in your letter. You say, and you repeated it today, that representatives of linguistic minorities might take part in the negotiations. That is not what I am talking about. I was talking about consultation, about the right to give an opinion on something as important as the secession of my country.

When we talk about minorities, we might also be speaking about groups other than official language linguistic minorities. We might be talking about women, or disabled persons, we might be talking about homosexuals or a whole host of groups that are not considered to be minorities. That is not what I am talking about.

All that I asked you to do in my letter and in my questions, when you appeared before us the last time, is: do you intend to add to Bill C-20 — since you did it for the Aboriginal peoples in clause 35, would it be possible for you to be fair — official language groups, the anglophones in Quebec and the francophones outside Quebec, since they will be greatly affected by this process and will probably also be traumatized?

You know as well as I do that there will be a backlash. It will not be against handicapped people such as myself, or against the minorities that I mentioned, but against French-speaking Canadians living in the province. Seventy municipalities in Ontario have declared that they are unilingual English following Quebec's decision to adopt the bilingual sign law. I worry about this type of reaction.

As a Franco-Ontarian senator, I would like to know whether you have rejected the possibility of including the official language minorities? In the reference on secession, the Supreme Court

Cela dit, plusieurs témoins nous ont dit que, par exemple, si la Colombie-Britannique dans cinq ans désirait poser une question semblable à sa population, le projet de loi C-20 donnerait, à une autre province que le Québec, l'occasion de se séparer du Canada. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Dion: J'ai plus confiance en mon pays que les gens qui ont exprimé ces inquiétudes. Je noterai que le professeur Gibbons, qui étudie *western alienation* depuis le début des années 70, — il est un des spécialistes de cette question — a complètement écarté cette possibilité et a dit que depuis qu'il étudie ce domaine, il n'a jamais vu de mouvement séparatiste significatif dans l'Ouest.

J'ai vu des gens en parler. J'ai entendu une de vos collègues, un sénateur, dire que la Colombie-Britannique devrait envisager de se séparer parce qu'on ne s'entendait pas au sujet d'une entente sur le saumon. J'ai entendu ces propos. Je sais que les Canadiens de l'Ouest sont des Canadiens, profondément. Je sais que les plus gros drapeaux du Canada, nous pouvons les voir en Colombie-Britannique. Il y a un mouvement séparatiste au Canada, et c'est bien assez.

Le sénateur Gauthier: Monsieur Dion, je vous ai écrit une lettre au mois de mai. J'ai reçu votre réponse vendredi dernier. Je l'ai distribuée aux membres du comité pour qu'ils puissent la lire.

Je suis déçu que vous parliez de négociation quand moi je parle de consultation. Dans votre lettre, c'est ce que vous dites. Vous dites, et vous l'avez répété aujourd'hui, que les minorités linguistiques pourraient faire partie des négociations. Je ne parle pas de cela du tout. Je parlais de consultation, du droit de donner son opinion sur une question aussi importante que la sécession de mon pays.

Quand on parle de minorités, on parle peut-être d'autres groupes que celui des minorités linguistiques des langues officielles. On pourrait parler des femmes, on pourrait parler des handicapés, on pourrait parler des homosexuels et d'une foule de groupes qui sont considérés comme des minorités. Je ne parle pas de cela.

Tout ce que je vous ai demandé dans ma lettre et dans mes questions, lorsque vous êtes venu la dernière fois, c'est: considérerez-vous ajouter au projet de loi C-20 — puisque vous l'avez fait pour les autochtones à l'article 35, vous serait-il possible d'être équitable — les groupes de langues officielles, les anglophones au Québec et les francophones hors Québec, car ils seront extrêmement touchés par ce processus et seront aussi probablement traumatisés.

Il y aura un ressac, vous le comprenez comme moi. Il ne se fera pas contre les handicapés comme moi, ou les minorités que j'ai mentionnées, mais contre les Canadiens d'expression française qui vivent en province. Soixante-dix municipalités en Ontario se sont chacune déclarée unilingue anglaise à la suite de la décision du Québec de passer une loi sur l'affichage bilingue. Ce genre de réaction m'inquiète.

Je vous le demande à titre de sénateur franco-ontarien, avez-vous rejeté la possibilité d'inclure les minorités de langues officielles? Dans le renvoi sur la sécession, la Cour suprême dit

stated clearly that all clauses in the Constitution, all the provisions in Canada's Constitution are equal. Do you agree with that?

Mr. Dion: Yes.

Senator Gauthier: If it is good for the aboriginal peoples, why is it not so for official language minorities, in clauses 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 or 23, under the same conditions?

Mr. Dion: You are absolutely right in saying that secession will have dramatic consequences for the minorities in this country. The last thing you and I, as francophones, want to see is an international border separating Quebec francophones from Ontario francophones. That would be a deplorable situation. That is an argument against separation that we must put forward.

As to determining the clarity of the question or of the majority, the fact that one is francophone or anglophone is not particularly relevant and should not affect our judgment. Professor Hogg expressed that point of view, which I share. This is a political evaluation which must be undertaken fairly. It is obvious that the government of Canada will take into account the opinions of all the political actors. For us, that is a given.

I would like to quote Mr. Gino LeBlanc, from the Fédération des communautés francophones et acadienne.

The fact that we are not included in Bill C-20 will not prevent us from expressing our opinion. I do not think that the Federation will suddenly decide that since we are not included in Bill C-20, we cannot express ourselves.

I both agree and disagree with him. The bill does not provide for consultation or for the possibility to express one's opinion. This would exist in any case. The clarity bill, and this in no way excludes it, stipulates that the government will have its decision determined by the House of Commons, which will take into account the points of view of a large number of political actors, including, obviously, the Senate, but in no way is it stated that it will not take into account the opinions expressed by francophones outside Quebec. This point of view would be expressed in all of the decisions that Parliamentarians would have to consider.

clairement que tous les articles de la Constitution, toutes les dispositions de la Constitution canadienne sont égaux. Êtes-vous d'accord avec cela?

M. Dion: Oui.

Le sénateur Gauthier: Si c'est bon pour les autochtones, pourquoi ne l'est-ce pas pour les minorités de langues officielles, aux articles 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 ou 23, dans les mêmes conditions?

M. Dion: Vous avez tout à fait raison de dire qu'une sécession aurait des conséquences dramatiques pour les minorités de ce pays. La dernière chose que nous voudrions voir tous les deux, en tant que francophones, serait une frontière internationale séparant les Québécois francophones des Ontariens francophones. Cette situation serait déplorable. C'est un argument contre la séparation qu'il faut le faire valoir.

Pour ce qui est de déterminer la clarté de la question ou de la majorité, le fait d'être francophone ou anglophone n'est pas particulièrement pertinent et ne devrait pas affecter notre jugement. Le professeur Hogg a fait valoir ce point de vue et je le partage. Il s'agit d'une évaluation politique qui doit être faite en toute justice. Il est évident que le gouvernement du Canada tiendra compte du point de vue de tous les acteurs politiques. Cela va de soi pour nous.

J'aimerais citer M. Gino LeBlanc, de la Fédération des communautés francophones et acadienne:

Cela ne nous empêchera pas d'avoir notre mot à dire si nous ne sommes pas dans le projet de loi C-20. Je ne pense pas que la Fédération va soudainement se renfermer et dire que puisque nous ne sommes pas inclus dans le projet de loi C-20, nous ne pourrions pas parler.

Je suis à la fois en accord et en désaccord avec lui. Ce n'est pas le projet de loi sur la clarté qui lui donne la capacité d'être consulté et de s'exprimer. Il l'aurait de toute façon. Le projet de loi sur la clarté, et cela ne l'exclut en aucune façon, stipule que le gouvernement verrait sa décision déterminée par la Chambre des communes, laquelle tiendrait compte des points de vue d'un grand nombre d'acteurs politiques, dont évidemment le Sénat, mais en aucune façon il est écrit qu'il ne tiendrait pas compte du point de vue des francophones hors Québec. Ce point de vue s'exprimerait dans l'ensemble des décisions que les parlementaires auraient à soulever.

[English]

Senator Grafstein: Minister, as your evidence concludes, you have read the testimony before this hearing with great care, as we have. You will understand, obviously, that some honourable senators have deeply held convictions, principles and visions of the country, through the prism of the Constitution.

I will not argue with you, today, about your preamble concerning an example of the equality of rights between a province and Parliament. I do not accept what you said — if the question were reversed — as an analogy, because I never felt that a province's power was equal to the federal power.

I will not argue with you, but I will disagree with you that the opinion is that the advisory answered two clear questions and the rest was not necessarily binding. However, every witness, save yourself, agrees that there is no constitutional inhibition to the Senate participating in this bill. There was a decision taken to exclude the Senate. Some witnesses, and one in particular, told us that by excluding the Senate the bill itself may be a nullity. However, I will not debate that with you.

I would refer to one sentence of your conclusion which, again, is fundamentally different from mine. You say on page 6:

If Canada is not indivisible from a legal standpoint...

You start the sentence with a double negative. To use a positive and a negative, in fact, you say that Canada is divisible from a legal standpoint.

Sir John A. Macdonald said in 1865 that the overwhelming desire was to form one people under one government. If they had not done that, we would never have succeeded. As to severance, he said that we could not, in effect, incorporate severance because, having divided the powers between the federal and provincial governments, there was no such thing as severance.

There are two constitutional precedents about which I should like you to speak. One is Nova Scotia where, on a clear question, with a clear majority, the Province of Nova Scotia agreed to secede. When that matter came forward, the federal government said that it could not deal with it. In effect, a decision was taken by the Privy Council, which was then the Supreme Court of our land, that the federal government had no power to allow secession.

A more recent example is from Australia. In 1933, Western Australia voted with an 85 per cent majority, on a clear question, to separate from the Australian federation, which federation is very similar to ours in terms of the division of powers.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Monsieur le ministre, comme vous nous l'avez dit dans votre introduction, vous avez lu très attentivement les témoignages que nous avons entendus, tout comme nous d'ailleurs. Vous devez manifestement comprendre qu'il y a des sénateurs qui ont des convictions, des principes, mais également, par le prisme de la Constitution, une vision de notre pays, auxquels ils tiennent beaucoup.

Je ne discuterai pas avec vous aujourd'hui de ce que vous dites dans votre préambule au sujet d'un exemple d'égalité des droits entre une province et le Parlement. Je n'accepte pas ce que vous dites — si la question était posée à l'inverse — comme une analogie, parce que je n'ai jamais pensé qu'une province avait le même pouvoir que l'État fédéral.

Je n'en discuterai pas avec vous, mais je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que l'avis de la Cour suprême a répondu à deux questions claires et que le reste n'était pas nécessairement contraignant. Tous les témoins que nous avons entendus hormis vous nous ont dit que rien dans la Constitution n'empêcherait le Sénat d'être partie prenante. On a délibérément décidé d'exclure le Sénat. Certains témoins, l'un d'entre eux en particulier, nous ont dit qu'en excluant le Sénat, le projet de loi lui-même risquait d'être nul et non avenue. Cela dit, je n'argumenterai pas avec vous à ce sujet.

Je voudrais revenir sur une phrase de votre conclusion qui, ici encore, est fondamentalement différente de ce que je pense. À la page 6 de votre texte vous dites ceci:

Si le Canada n'est pas indivisible sur le plan légal [...]

Vous commencez votre phrase par une double négation. Si on remplace cette double négation par une affirmation suivie d'une négation, cela revient en réalité à dire que le Canada est divisible sur le plan légal.

En 1865, sir John A. Macdonald déclarait qu'il existait au Canada une volonté écrasante de former un peuple uni sous un gouvernement. Si cela n'avait pas été le cas, nous n'aurions jamais réussi. Quant à la division, il a déclaré que nous ne pouvions pas, en fait, l'inclure, parce qu'après avoir divisé les pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, il n'y avait plus matière à division.

Il y a en revanche deux précédents constitutionnels dont j'aimerais vous entendre parler. Le premier est celui de la Nouvelle-Écosse, qui, à partir d'une question claire ayant donné lieu à une majorité claire, a accepté de se séparer. Lorsque le cas se présenta, le gouvernement fédéral déclara qu'il était incompétent. Et d'ailleurs, c'est le Conseil privé, qui était alors la Cour suprême, qui décida que le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir de permettre une sécession.

Un exemple plus récent nous vient d'Australie. En 1933, l'Australie occidentale vota à une majorité de 85 p. 100 sur une question claire qui appelait à une séparation de la Fédération australienne, une fédération au demeurant très très semblable à la nôtre pour ce qui est de la division des pouvoirs.

At that time, they were given the legal opinion that they could not even entertain a petition to seek to start negotiations of any kind without, as the court said, all of the people of Australia expressing their view; that is, without a total and complete mandate.

I look at these two legal precedents, one in Canada and one in Australia, with similar constitutional orders which both suggest that the federal government and even one House of Parliament has no power to enter into or trigger negotiations without the voice of all of Canada.

Minister, if it is your conclusion that it has, based on a clear question with a clear majority of one province, I must humbly disagree.

Mr. Dion: Thank you for the historical examples. In the cases of Nova Scotia and Western Australia, Ottawa and Canberra were against secession. Had they supported secession, I am sure the reaction in London would have been different.

That is the key point. You cannot have unilateral secession, as these cases show. The Supreme Court Canada, in the Quebec case, used the Nova Scotia example in this way. There is no right to secession in a democracy like Australia or Canada. In Canada, there is an obligation to enter into negotiations only if the support is clear.

Senator Grafstein: The House of Lords decision says that the only way in which this could be started was to give effect to the voice of the people of Australia, not the voice of any one state or any states, and it was outside the competence of the federal power there to even negotiate without that voice.

I leave that with you, Chairman.

[Translation]

Senator Joyal: Canada is a sovereign country. To whom does the sovereignty of Canada belong?

Mr. Dion: To Canadians.

Senator Joyal: How is Canada's sovereignty expressed?

Mr. Dion: In various ways, but certainly through citizenship.

Senator Joyal: And where does this citizenship come from?

Mr. Dion: From law.

Senator Joyal: And where is this law expressed?

Mr. Dion: In the Constitution.

Senator Joyal: What is the Canadian government's responsibility as regards the Constitution?

Mr. Dion: To ensure that it is respected.

Senator Joyal: What does that mean exactly?

À l'époque, la cour avait déclaré ne pouvoir même pas accepter une pétition à l'effet d'ouvrir des négociations quelles qu'elles soient sans que tous les Australiens se soient exprimés au préalable, c'est-à-dire sans qu'il y ait un mandat total et complet.

Je regarde maintenant ces deux précédents, un au Canada et un en Australie, avec des balises constitutionnelles semblables et qui tous deux laissent entendre que le gouvernement fédéral, et même une des Chambres du Parlement, n'a pas le pouvoir d'entamer ou de déclencher des négociations sans le consentement de tout le Canada.

Monsieur le ministre, si vous concluez que le gouvernement fédéral a ce pouvoir pourvu qu'il y ait une question claire et une majorité claire dans une province seulement, je dois vous dire que, en toute humilité, je ne suis pas d'accord.

M. Dion: Je vous remercie pour ces exemples du passé. S'agissant de la Nouvelle-Écosse et de l'Australie occidentale, Ottawa et Canberra étaient toutes deux opposées à une sécession. Si cela avait été le contraire, je suis persuadé que Londres aurait réagi différemment.

C'est cela l'élément essentiel. Comme ces deux précédents le montrent, une sécession unilatérale est impossible. Dans le cas du Québec, la Cour suprême du Canada a utilisé l'exemple de la Nouvelle-Écosse dans ce sens. Dans une démocratie comme l'Australie ou le Canada, le droit à la sécession n'existe pas. Au Canada, il y a l'obligation d'entamer des négociations, mais uniquement s'il y a clairement soutien populaire dans ce sens.

Le sénateur Grafstein: Dans sa décision, la Chambre des lords a jugé que cela ne pouvait se faire que si cela traduisait le souhait de la population de l'Australie, et non celui d'un ou de plusieurs États, et que le pouvoir fédéral n'avait pas le pouvoir de même amorcer des négociations sans l'expression de ce souhait.

Je m'en tiens à cela, madame la présidente.

[Français]

Le sénateur Joyal: Le Canada est un pays souverain. À qui appartient la souveraineté du Canada?

M. Dion: Aux Canadiens.

Le sénateur Joyal: Comment la souveraineté des Canadiens s'exprime-t-elle?

M. Dion: De différentes façons, mais certainement par la citoyenneté.

Le sénateur Joyal: Cette citoyenneté, ils l'a tiennent d'où?

M. Dion: Du droit.

Le sénateur Joyal: Où retrouve-t-il ce droit?

M. Dion: Dans la Constitution.

Le sénateur Joyal: Quelle est la responsabilité du gouvernement du Canada à l'égard de la Constitution?

M. Dion: De la faire respecter.

Le sénateur Joyal: Qu'est ce que cela veut dire exactement?

Mr. Dion: That means to ensure that the constitutional rights of Canadians as recognized in the Constitution of Canada will be respected.

Senator Joyal: You mean their rights as citizens as they are recognized in the Constitution of Canada?

Mr. Dion: Precisely.

Senator Joyal: When you maintain that the government of Canada can, at this time, enter into a discussion under the law as it exists today without having to consult with anyone, and enter into a discussion or a negotiation to divide the territory called Canada, on what do you base this privilege or prerogative that the Canadian government has if its fundamental responsibility is to maintain Canada's constitutional order as well as the territorial integrity of Canada, as we know it today?

Mr. Dion: The Supreme Court opinion clarifies all that.

Senator Joyal: The Supreme Court opinion did not take away the government of Canada's responsibility to maintain constitutional order, to maintain the respect of our territorial integrity and to ensure that all Canadians, wherever they live, might benefit from the protection of the law. The Supreme Court never said that the government of Canada was relieved of this responsibility. To my knowledge, I do not see in what paragraph the Supreme Court might have told the government of Canada: "Your first prerogative is to stop maintaining Canada's constitutional order and begin dividing the country with some other party."

Mr. Dion: That is why, is ever we were to find ourselves in a situation where we must undertake the negotiation of a secession, Canada's legal order would prevail. The government of Canada would have the responsibility, during these negotiations, to ensure that the complete constitutional rights of Canadians are respected in the province in question throughout Canada and throughout the world.

Senator Joyal: The government of Canada has no other prerogative but to maintain the constitutional order and the continuity of the law as it exists in Canada. Where can the Canadian government suddenly find the constitutional capability to no longer respect this fundamental obligation?

Mr. Dion: The government respects it, because throughout the negotiations, the citizens of the province are citizens of Canada with the same rights as other Canadians. It would only be once we had agreed on a separation and that this agreement, based upon a yet-to-be determined procedure, became recognized in the Constitution that these citizens would have lost their right to be Canadians.

Senator Joyal: That logic is faulty. You maintain that 10 or 12 per cent of Canada's population, about 3.5 million Quebecers, can decide that the rights of 26.5 million Canadians living elsewhere in Canada will be extinguished because only they can decide that this legal situation in the country must end. That is what I do not understand in your reasoning. How can 12 per cent of the shareholders in a corporation demand that the CEO or the board wind up the company while two thirds of the majority of

M. Dion: Cela veut dire de s'assurer que les Canadiens verront respecter leurs droits constitutionnels reconnus dans la Constitution du Canada.

Le sénateur Joyal: Donc de leurs droits de citoyen tels qu'ils sont reconnus dans la Constitution du Canada?

M. Dion: Exactement.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous soutenez que le gouvernement du Canada peut entrer en discussion à ce moment-ci dans l'état du droit actuel sans avoir à consulter qui que ce soit et entrer en discussion ou en négociation pour diviser le territoire du Canada, sur quoi fondez-vous ce privilège ou prerogative du gouvernement canadien si sa responsabilité fondamentale n'est pas de maintenir l'ordre constitutionnel canadien et maintenir l'intégrité territoriale du Canada tels que nous les connaissons actuellement?

M. Dion: L'avis de la Cour suprême a clarifié tout cela.

Le sénateur Joyal: L'avis de la Cour suprême n'a pas enlevé au gouvernement du Canada la responsabilité de maintenir l'ordre constitutionnel, de maintenir le respect de l'intégrité territoriale et de s'assurer que tous les Canadiens, où que ce soit sur le territoire, puissent jouir et bénéficier de la protection du droit où qu'ils soient. La Cour suprême n'a jamais dit que le gouvernement canadien était relevé de cette responsabilité. À ma connaissance, je ne vois pas dans quel paragraphe la Cour suprême peut avoir dit au gouvernement canadien: «Vous avez la première prerogative de cesser et de maintenir l'ordre constitutionnel canadien et de commencer à diviser le pays avec quiconque».

M. Dion: C'est bien pourquoi, si jamais on se retrouvait dans la situation d'entreprendre la négociation d'une sécession, l'ordre juridique canadien prévaudrait. Le gouvernement canadien aurait la responsabilité, tout au long de ces négociations, de s'assurer que tous les Canadiens ont leur plein droit constitutionnel respecté dans la province en question partout au Canada et partout dans le monde.

Le sénateur Joyal: Le gouvernement canadien n'a pas la prerogative de faire autre chose que de maintenir l'ordre constitutionnel et la continuité du droit tel que nous l'avons au Canada. Où le gouvernement canadien peut-il puiser tout à coup la capacité constitutionnelle de ne plus respecter cette obligation fondamentale?

M. Dion: Il la respecte, parce que tout au long des négociations, les citoyens de la province sont des citoyens canadiens qui ont les mêmes droits que les autres Canadiens. Ce ne serait que lorsqu'on se serait entendu sur un accord de séparation et que cet accord, à partir d'une procédure indéterminée, en deviendrait un reconnu dans la Constitution qu'alors ces citoyens auraient perdu leur droit d'être Canadiens.

Le sénateur Joyal: Il y a un défaut dans cette logique. Vous soutenez que 10 ou 12 p. 100 de la population canadienne, environ 3,5 millions de Québécois peuvent décider que les droits de 26,5 millions de Canadiens vivant ailleurs au Canada seront anéantis par leur seule volonté de s'exprimer que cette situation de droit cesse au Canada. C'est ce que je ne comprends pas dans votre raisonnement. Comment 12 p. 100 des actionnaires d'une corporation peuvent-ils exiger du CEO et du «board» de mettre fin

shareholders have had nothing to say about it? If it is good for corporate law why is it not good for democratic law? That is where your reasoning falls short.

Mr. Dion: It is not mine, but the Supreme Court's, senator. You have a problem with the Supreme Court decision and not with the clarity bill, or at least your problem with the clarity bill stems from the fact that you disagree with the Supreme Court of this country.

It is obvious that when we negotiate secession, all Canadians remain Canadian. All of their rights must be respected. The government of the province in no way has the right to take from them the slightest parcel of their rights to be Canadian. It is also obvious that there is no right to secession. If we undertake to negotiate, the government of the province remains the government of a province. Any unilateral declaration that it might make would not be legal. And it is only once an agreement to separate has been concluded and this agreement is given effect through a constitutional amendment, that the citizens of that province will have lost their rights as Canadians.

Senator Joyal: But that does not change fundamentally.

[English]

Senator Taylor: I think Senator Joyal was going down an interesting road. If we lose Quebec, I feel we will lose many rights as Canadians.

I note your initial comment that you did not think there was any separatism sentiment in the west and that this bill really applies to Quebec. I think it applies across the board. I hope you would never think of asking Albertans a nice clear question like: "Do you prefer separation or living with gun control?" That might blow up in our faces.

One of your basic reasons for leaving out the Senate is based on the fact that the House of Commons can, by a vote of non-confidence, bring down a government. We do not have anything called a non-confidence vote in the Senate, but we do have a veto, which amounts to the same thing.

Over the years, we have sent bills back to the House of Commons. We applied our power with the GST debate. There was a long debate on that, although it was not that successful. On the free trade debate, the Senate prompted a call for a general election on the whole question. The public voted for the House of Commons or the administration side.

Lately, we have had the Pearson airport issue. That showed a lack of confidence in the government of the day and some things were caused to change.

To say that the Senate does not have a non-confidence vote is just playing with words. When we use our veto to force an election, it shows non-confidence. Do you have a comment?

à la compagnie alors que les deux tiers de la majorité des actionnaires ne se sont pas prononcés? Si c'est bon en droit corporatif pourquoi cela ne l'est-il pas en droit démocratique? C'est là où votre raisonnement fait défaut.

M. Dion: Ce n'est pas le mien, c'est celui de la Cour suprême, sénateur. Vous avez un problème avec l'avis de la Cour suprême et pas avec le projet de loi sur la clarté, ou du moins votre problème avec le projet de loi sur la clarté vient de votre désaccord avec la Cour suprême de ce pays.

Il est évident que lorsqu'on négocie la sécession, tous les Canadiens restent des Canadiens. Tous leurs droits devront être respectés. Le gouvernement de la province en aucune façon n'a le droit de leur enlever la moindre parcelle de leurs droits d'être Canadiens. Il est aussi évident qu'il n'y a pas de droit à la sécession. Si on entreprend de la négocier, le gouvernement de la province reste le gouvernement d'une province. Une déclaration unilatérale de sa part n'aurait pas force de droit. Et c'est simplement si on en arrive à la conclusion d'un accord de séparation, et que cet accord est entériné par un amendement constitutionnel, que les citoyens de la province ont perdu leurs droits de Canadiens.

Le sénateur Joyal: Mais cela ne change pas fondamentalement.

[Traduction]

Le sénateur Taylor: Le sénateur Joyal a raison. Si nous perdons le Québec, nous, les Canadiens, perdront bien des droits.

Dans vos remarques liminaires, vous avez dit ne pas croire qu'on ait des velléités de séparation dans l'Ouest et que ce projet de loi ne s'applique réellement qu'au Québec. À mon sens, il s'applique à tout le pays. J'espère que vous n'envisagez pas de poser aux Albertains une question bien précise comme: «Que préférez-vous: Vous séparer du Canada ou accepter le contrôle des armes à feu?». Cela pourrait se retourner contre vous.

L'une des principales raisons pour lesquelles vous excluez le Sénat, c'est que la Chambre des communes peut renverser un gouvernement par un vote de censure. Le Sénat ne peut tenir de vote de censure comme tel, mais il a un droit de veto, ce qui est essentiellement la même chose.

Dans le passé, nous avons renvoyé des projets de loi à la Chambre des communes. Nous avons exercé notre pouvoir relativement à la TPS. Il y a eu un long débat à ce sujet qui n'a toutefois pas donné les résultats escomptés. Dans le cadre du débat sur le libre-échange, le Sénat a provoqué le déclenchement d'élections générales sur ce thème. La population s'est prononcée pour la Chambre des communes ou l'organe administratif.

Plus récemment, il y a eu le dossier de l'aéroport Pearson qui a révélé un manque de confiance dans le gouvernement de l'époque et mené à des changements.

Lorsqu'on dit que le Sénat ne peut tenir de vote de censure, on joue avec les mots. Lorsque nous exerçons notre droit de veto pour forcer le déclenchement d'élections, c'est une forme de censure. Qu'en pensez-vous?

Mr. Dion: When the Senate expresses disagreement with a bill and the bill is not enacted, there is no obligation for the government to do anything. The government may respect the decision of the Senate. If the government does not respect that decision, it can introduce another bill.

Senator Taylor: Or it can call an election.

Mr. Dion: If a majority of Commons members vote non-confidence, then only two situations are possible. An election is called or another party is invited to become the government. This is what we call the responsible chamber. It is a tradition in Canada that the responsible chamber is the elected chamber.

Senator Cools: It is not tradition. Madam Chairman, please, I am not on the list but you cannot sit there as chair and allow these erroneous statements to be made time after time.

The Chairman: Senator Cools, you are out of order.

Senator Cools: I suggest, Madam Chairman, that you use the same power on the minister which you are using on members. Madam Chair, you have a responsibility to keep order in the place. Order includes —

The Chairman: Yes, I do, and I am asking you to wait your turn.

Senator Cools: Order includes, Madam Chair, clarification when the witness is making such dramatic errors.

The Chairman: Continue please, Minister.

Mr. Dion: I think it is a well-accepted fact that there is a convention that the responsible chamber is the House of Commons. I do not think there is discussion about that.

Because of that, only the House of Commons has the capacity, the veto power, to enter into constitutional negotiations.

Senator Taylor: You have said enough about that whole new argument, but I think I made my point. The Senate's lack of confidence is as effective or more so than the House of Commons' lack of confidence which is often ignored. The executive of the day knows how to go around that lack of confidence.

The last time you were here I asked if there were any precedents for leaving out the Senate. You very kindly submitted, very recently, the list of 14 acts where you say the Senate is left out. I put my researchers to work. They are competent, I believe, as competent as yours, so I will file and circulate my own document.

Of the 14 acts which you named, not one delegated any power from the Senate to the House of Commons. In a couple of these bills, the House of Commons appears to be favoured, but that is really just a delegation from the Parliament to the minister. In other words, I do not know how your researchers began, but is it possible to put our researchers together until they come up with findings in common? Right now, mine say that yours are whistling in the dark.

M. Dion: Lorsque le Sénat se dit en désaccord avec un projet de loi et refuse de l'adopter, rien n'oblige le gouvernement à agir en conséquence. Le gouvernement peut respecter la décision du Sénat. Dans le cas contraire, il peut tout simplement présenter un autre projet de loi.

Le sénateur Taylor: Ou déclencher des élections.

M. Dion: Si la majorité des députés adoptent une motion de censure, deux seules choses sont possibles: des élections sont déclenchées ou un autre parti est invité à former le gouvernement. C'est ce qu'on appelle le gouvernement responsable. Au Canada, la tradition veut que la Chambre responsable soit la Chambre élue.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas une tradition. Madame la présidente, je vous en prie. Mon nom ne figure pas sur la liste, mais vous ne pouvez, comme présidente, permettre qu'on répète ces déclarations erronées.

La présidente: Sénateur Cools, votre intervention est contraire au Règlement.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, vous devriez exercer votre pouvoir à l'égard du ministre comme vous le faites à l'égard des membres du comité. Vous avez la responsabilité d'assurer une discussion ordonnée. Cela comprend...

La présidente: En effet, et je vous demande d'attendre votre tour.

Le sénateur Cools: Cela comprend, madame la présidente, corriger le témoin lorsqu'il fait des erreurs si grossières.

La présidente: Poursuivez, monsieur le ministre.

M. Dion: On reconnaît généralement qu'il existe une convention voulant que la Chambre responsable soit la Chambre des communes. Je ne crois pas que cela soit remis en question.

Pour cette raison, seule la Chambre des communes est en mesure de s'engager dans des négociations constitutionnelles grâce à son droit de veto.

Le sénateur Taylor: Vous avez bien fait valoir ce nouvel argument, mais je crois que vous voyez où je veux en venir. La censure du Sénat est tout aussi efficace sinon davantage que celle de la Chambre des communes, dont on fait souvent fi. Le pouvoir exécutif du jour sait comment contourner cette défiance.

Lors de votre dernière comparution, je vous ai demandé si on avait déjà exclu le Sénat auparavant. Vous avez eu la gentillesse de nous faire parvenir très récemment la liste des quatorze lois qui excluent le Sénat d'après vous. J'ai mis mes attachés de recherche au travail. Ils sont compétents, à mon avis, tout aussi compétents que les vôtres et je déposerai et ferai distribuer mon propre document.

Sur les 15 lois qui vous avez recensées, pas une seule ne prévoyait la délégation de pouvoirs du Sénat à la Chambre des communes. Dans deux ou trois de ces lois, la Chambre des communes semble privilégiée, mais, en fait, ce n'est que parce que le Parlement délègue des pouvoirs au ministre. Autrement dit, j'ignore comment vos attachés de recherche s'y sont pris, mais ne pourrait-on pas faire en sorte que vos attachés de recherche et les miens s'entendent sur la liste des précédents? Pour l'instant, les

Regarding regulations, a joint committee of the Senate and House of Commons is responsible for overseeing all regulations.

My last question is very simple and quick. Mr. Justice Estey, for whom I have a great deal of respect, said that Bill C-20 is simply out to lunch and it should be challenged. There is no way, he says, that the bicameral system can be bypassed. We may sound selfish if we just defend the Senate, but this bicameral system cannot be bypassed.

Will the end result not be worse if we pass this bill and it is challenged in the courts? What if the Supreme Court comes down on the side of Mr. Justice Estey? Would it not be wise to get that opinion before you march ahead?

Mr. Dion: You have spoken of several different things. I will try not to forget them. First, you asked for examples where a role has been given to the House and not to the Senate. Your second question relates to Mr. Justice Estey's comment, and your third question is whether the bill can be challenged in court.

The first point is not my main argument at all. Some of you asked whether it would be creating a precedent to assign a role to the House and not to the Senate. It is not a precedent. For other issues — and I agree these are much less important than the one we are discussing here — it has been done. Section 6(2) of the Canada Elections Act provides that a vacancy in the office of the Chief Electoral Officer shall be filled by a resolution of the House of Commons. Section 6 of the Ministries and Ministers of State Act calls for a resolution of the House of Commons for the approval of an Order in Council for the establishment of a ministry of state or to change the name of a minister of state. There are examples, so it is not a precedent which is being set.

Senator Taylor: Those are really Mickey Mouse examples, but go ahead.

Mr. Dion: You have examples like that, so it is not a precedent. However, that is not the argument. The argument is that only the House of Commons has the capacity to stop a constitutional negotiation, to veto a constitutional negotiation. The House has this role because it would not be proper to give a new power to the Senate which the Senate does not have. We are not removing a power from the Senate. We are not giving to the Senate the power that it does not now have. That is not something we should do. We must play by the book and respect the law, especially when we are dealing with something as dramatic, as difficult and as painful as secession.

Justice Estey said many things, as you know. About the constitutionality of Bill C-20, he said no, basically that it is not *ultra vires*. He said that, undoubtedly, the bill reflects the court's finding. He stated:

miens estiment que les vôtres prennent des vessies pour des lanternes.

En matière de réglementation, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes est chargé d'examiner tous les règlements.

Ma dernière question sera brève et simple. Monsieur le juge Estey, que je respecte beaucoup, a déclaré que le projet de loi C-20 est absurde et devrait être contesté. À son avis, on ne peut tout simplement contourner le régime bicaméral. Cela peut sembler égoïste de notre part de défendre le Sénat, mais l'on ne peut faire fi du régime bicaméral.

La situation ne serait-elle pas pire si nous adoptons ce projet de loi mais qu'il est ensuite contesté devant les tribunaux? Et si la Cour suprême donnait raison au juge Estey? Ne serait-il pas préférable d'obtenir l'avis de la Cour suprême avant d'aller de l'avant avec le projet de loi?

M. Dion: Vous avez soulevé plusieurs questions. Je vais tenter de ne pas en oublier. Premièrement, vous avez demandé de citer des cas où la Chambre seule joue un rôle. Votre deuxième question porte sur les remarques du juge Estey, et votre troisième question est de savoir si le projet de loi pourrait faire l'objet d'une contestation judiciaire.

Le premier point ne constitue pas du tout mon principal argument. Certains d'entre vous ont demandé si l'on ne créait pas un précédent en attribuant un rôle à la Chambre seule. Ce n'est pas un précédent. Dans d'autres domaines — qui sont, je vous l'accorde, bien moins importants que le sujet dont nous sommes saisis — cela s'est fait. Le paragraphe 6(2) de la Loi électorale du Canada prévoit que, lorsque le poste de directeur général des élections devient vacant, il est comblé par le biais d'une résolution de la Chambre des communes. Par ailleurs, l'article 6 de la Loi sur les départements et ministres d'État stipule que tout décret établissant un département d'État ou modifiant le nom d'un ministre d'État doit être approuvé par une résolution de la Chambre des communes. Ce ne sont que deux exemples qui montrent que nous n'établissons pas de précédent.

Le sénateur Taylor: Ce sont des exemples insignifiants, mais poursuivez.

M. Dion: Cela s'est fait ailleurs, ce n'est donc pas un précédent. Toutefois, ce n'est pas mon argument. J'avance que seule la Chambre des communes a le pouvoir de mettre fin à des négociations constitutionnelles grâce à son droit de veto. C'est la Chambre qui a ce pouvoir, car il ne serait pas indiqué de confier au Sénat un pouvoir qu'il n'a pas déjà. Nous n'enlevons aucun pouvoir au Sénat. Seulement, nous ne lui conférons pas de nouveau pouvoir. Nous ne devrions d'ailleurs pas le faire. Nous devons respecter les règles du jeu, respecter la loi, surtout lorsqu'il s'agit de quelque chose d'aussi radical, d'aussi difficile et d'aussi pénible qu'une sécession.

Comme vous le savez, le juge Estey a dit bien des choses. Au sujet de la constitutionnalité du projet de loi C-20, il a déclaré que dans le fond, cette mesure n'était pas *ultra vires*. Il a ajouté qu'il ne faisait nul doute que le projet de loi traduisait le jugement de la cour. Il a déclaré:

...the government can harness any element of the government to do anything, except where it is unfair and expensive. If they want to hire the House of Commons, on an isolated basis, to do something not legislative, there is no reason they cannot do that. What you cannot do is give away your legislative power to another body, but that is not what is going on here.

You asked if the bill could be challenged in court. Yes, it could be, but we are very confident it would resist any challenge.

One of the reasons we decided to have a bill and not a resolution was to show that we are not afraid. We are very confident that we are fully respecting the law of the land, the Constitution of Canada, and the Supreme Court.

Senator Finestone: Mr. Minister, I am not here to defend or explain the role of the Senate. That is not my interest. My interest is the constituency from which I come, and that is the English-speaking minorities of Quebec. They are very nervous and concerned, with good right, about the situation. They remember the painful nightmare when the future of their country was on the line because this government had not determined whether 50 plus one would say “goodbye” to their country or not.

Here we have what I hope you wanted to accomplish and the goal and objective that you set, which is good. The recipe could be good, but you have made mistakes in drawing it up. I would like to see you address some of those errors.

There is no problem with this politically, probably because the people out there in the world — not the world that I live in — who think this bill is as clear as can be and that it has full clarity. When they go to vote in a referendum in Quebec they will take some comfort in this because they will believe that they will never have to worry about 50 plus one again. It will be as clear as can be. They will never worry whether it is 7-50 or unanimous. Those are the little holes in this present bill.

I want this bill, but I want this bill to have clarity, not “unclear,” “inclar,” no clarity, or confused and clouded clarity. First, I want to know how many votes are needed — what the goal is when I go to the polls. If 98 per cent of the electorate do not want it, or 97 or 98.5 per cent do not want it, will that be good enough next time, or is the requirement that there be 100 per cent against? Do not tell me this should be decided after the fact. By then it will be too late. I want to know what the numbers have to be, because I do not want to see again the nervous anxiety I witnessed before. I do not want to see excitable people closing their bank accounts and sending their kids away because of an unstable situation.

Second, what is the ratification process? Why do you not believe it is important and that every single word that Mary Dawson helped you write is perfect? It is not perfect, and why can we not fix it? You must be responsible to the people. As it is right now, it is unfair.

[...] le gouvernement peut employer tout élément du gouvernement pour faire ce qu'il veut, sauf si c'est injuste et coûteux. S'il veut faire appel à la Chambre des communes, de façon ponctuelle, à des fins autres que législatives, rien ne l'empêche de le faire. Toutefois, il ne peut conférer à un autre organe son pouvoir législatif; ce n'est d'ailleurs pas ce qu'il fait ici.

Vous m'avez demandé si le projet de loi pourrait faire l'objet d'une contestation judiciaire. Oui, il le pourrait, mais nous sommes convaincus qu'il serait jugé constitutionnel.

Nous avons décidé de déposer un projet de loi plutôt que de présenter une résolution notamment pour prouver que nous n'avons aucune crainte. Nous avons la conviction de respecter pleinement la loi du pays, la Constitution du Canada et la Cour suprême.

Le sénateur Finestone: Monsieur le ministre, je ne suis pas ici pour défendre ou expliquer le rôle du Sénat. Ce n'est pas ce qui m'intéresse. Ce qui m'intéresse, c'est le milieu d'où je viens, soit celui de la minorité anglophone du Québec. Les Anglo-Québécois sont très inquiets, à juste titre. Ils se souviennent du pénible cauchemar qu'ils ont vécu lorsque l'avenir de leur pays a été menacé parce que le gouvernement n'avait pas établi s'il accepterait la sécession avec un résultat de 50 p. 100 des voix plus une.

Nous avons ici le résultat de vos efforts en vue d'atteindre un objectif, ce qui est bien. Pour l'essentiel, cela me semble bon, mais vous avez fait quelques erreurs que j'aimerais vous signaler.

Du point de vue politique, ce projet de loi ne pose aucun problème parce que les gens — mais pas dans le monde où je vis — croient que ce projet de loi ne pourrait être plus clair. Lorsqu'ils iront voter au prochain référendum que tiendra le Québec, cela les rassurera, car ils croiront ne plus jamais avoir à s'inquiéter de ce qui se passera si le résultat est de 50 p. 100 des voix plus une. Ce sera on ne peut plus clair. Ils n'auront pas à s'inquiéter que ce soit 7-50 ou unanime. Ce sont là les lacunes de ce projet de loi.

J'appuie ce projet de loi, mais je tiens à ce qu'il soit clair comme de l'eau de roche. Premièrement, je veux savoir quelle sera la majorité nécessaire — ce que sera l'objectif lorsque j'irai voter. Si 98 p. 100 de l'électorat ne veut pas de la sécession, si 97 ou 98,5 p. 100 de l'électorat n'en veut pas, cela suffira-t-il la prochaine fois ou exigera-t-on un rejet unanime de la sécession? Ne me dites pas que cela sera déterminé après le fait. Il sera alors trop tard. Je veux savoir quel doit être le résultat, car je ne veux pas voir de nouveau l'angoisse dont j'ai été témoin la dernière fois. Je ne veux pas que des gens agités se mettent à fermer leurs comptes en banque et à envoyer leurs enfants à l'extérieur de la province en raison de l'instabilité de la situation politique.

Deuxièmement, quel sera le processus de ratification? Pourquoi cela ne vous apparaît-il pas important? Pourquoi estimez-vous que le projet de loi que Mary Dawson vous a aidé à rédiger est parfait? Il n'est pas parfait; pourquoi ne pourrions-nous pas l'améliorer? Vous avez des comptes à rendre à la population. Dans sa forme actuelle, le projet de loi est injuste.

Mr. Dion: Thank you, senator. You give me an opportunity to further my answer to the question asked by Senator Gauthier. Minorities would be deeply affected by secession, as they are today by a prospect of secession. When we speak about the English-speaking minority of Quebec, we are speaking about the sole minority around the well-established democratic world that has been under threat of losing its country for more than three decades now, a country that almost unanimously it wants to keep. Usually this would be a very difficult issue. That is precisely why, for minorities, yours and Senator Gauthier's, the court decided, as one of the basic principles, that we would need to negotiate, and any negotiations should take into account minority rights. It is explicitly mentioned in many places in the Supreme Court reference, and that is why, in the clarity bill —

Senator Finestone: I know about the clarity of those numbers, Mr. Minister.

Mr. Dion: I will come back to that. It says that no minister of the Crown shall propose a constitutional amendment to effect the secession of a province from Canada unless the Government of Canada has addressed in its negotiations the terms of secession that are relevant in the circumstances, including the protection of minority rights.

Senator Finestone: Before or after, Mr. Minister? I want this to go through, but I want to know the rules of road before it starts.

Mr. Dion: Here I will talk about the majority threshold. I will start by reminding everyone that we must respect the Supreme Court reference. That is not just my opinion, it is the opinion of all of the legal experts you have heard.

[Translation]

Mr. Dion: I have with me a brochure from the Government of Quebec published in November 1999. As it happens, I am in agreement with my provincial government. This is a very recent brochure. I have it in French and in English. The title is: "Justice en bref" in French and "Your rights at a glance" in English.

[English]

Senator Finestone: According to whom?

[Translation]

Mr. Dion: I will quote from this brochure.

The Supreme Court can interpret the Constitution of Canada, determine the constitutionality of an Act....It can also examine certain matters affecting the powers of Canada's Parliament and the provincial governments when such questions are referred by the Governor General in Council. In other words, the Supreme Court examines matters of national interest.

And this is interesting:

No lower court can go against any decision made by the Supreme Court.

M. Dion: Merci, sénateur. Vous me donnez l'occasion d'étoffer ma réponse à la question du sénateur Gauthier. Les minorités seraient grandement touchées par une sécession, tout comme elles sont, actuellement, touchées par la perspective d'une sécession. Lorsque nous parlons de la minorité anglophone du Québec, nous parlons de la seule minorité dans tous les pays où la démocratie est bien établie qui se voit menacer de perdre son pays depuis plus de 30 ans maintenant, un pays où elle veut rester de façon presque unanime. Habituellement, une telle situation serait très difficile. Voilà précisément pourquoi pour les minorités telles que celle que vous et le sénateur Gauthier représentez la cour a stipulé, dans ces principes fondamentaux, qu'il faudrait négocier et que toutes négociations devraient prendre en compte les droits des minorités. La Cour suprême le dit expressément à maintes reprises dans son avis sur le renvoi et c'est pourquoi, dans le projet de loi sur la clarté...

Le sénateur Finestone: Ça, c'est clair, monsieur le ministre.

M. Dion: J'y reviendrai. On y dit qu'aucun ministre de la Couronne ne peut proposer une modification constitutionnelle réalisant la sécession d'une province du Canada à moins que le gouvernement du Canada n'ait mené des négociations pertinentes selon les circonstances, y compris en ce qui concerne la protection des droits des minorités.

Le sénateur Finestone: Avant ou après, monsieur le ministre? Je veux que ce projet de loi soit adopté, mais je veux connaître les règles avant que ne commence la partie.

M. Dion: En ce qui concerne la majorité, je vous rappelle à tous que nous devons respecter le renvoi de la Cour suprême. Ce n'est pas seulement mon opinion, c'est l'avis de tous les éminents juristes que vous avez entendus.

[Français]

M. Dion: J'ai ici une brochure du gouvernement du Québec publiée en novembre 1999. Il arrive quand même que je sois en accord avec mon gouvernement provincial. Cette brochure est très récente. Je l'ai en français et en anglais. Elle s'intitule: «Justice en bref» en français, et «Your rights at a glance» en anglais.

[Traduction]

Le sénateur Finestone: De l'avis de qui?

[Français]

M. Dion: Je cite un passage de cette brochure.

La Cour suprême peut interpréter la Constitution canadienne, déterminer la constitutionnalité d'une loi [...]. Il lui revient aussi d'étudier certaines questions touchant les pouvoirs du Parlement canadien et des gouvernements provinciaux lorsque de telles questions lui sont adressées par le Gouverneur général en conseil. Bref, la Cour suprême entend des questions d'intérêt national.

Et là, c'est intéressant:

Aucun tribunal d'instance inférieure ne peut, dans ses jugements, aller à l'encontre d'une décision de la Cour suprême.

I hope that Mr. Bouchard reads the brochures that his government distributes.

[English]

No court can go against any decision of the Supreme Court when rendering its own judgment.

[Translation]

This is the opinion that we must respect. As to the threshold for a majority, the court constantly repeats the necessity for a clear majority.

[English]

As to the necessity of a clear majority, the ideal of setting the threshold before the fact has not been supported by the court. The court has said that it will be for the political actors to determine what constitutes a clear majority on a clear question in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

I must add that we have always done that. For instance, when Newfoundland entered Canada, never did the Government of Canada at that time say that 50 per cent plus 1 would be a binding decision. The government of the time said, "We will look at the results and assess, given the circumstances, if we will welcome Newfoundland," and they decided under the circumstances that it was a precedent for another decision. It is something they did in that specific context.

In federal law, as in Quebec law, a referendum is not binding. Whether it is 50 per cent plus one or any other threshold, it cannot be binding. You need to assess the result. It would be a tremendously dangerous decision to make, an irreversible one, especially painful for minorities who would have to take into account the clarity of the majority, and Government of Canada would do that.

Senator Cools: I would like to begin by thanking the minister for coming before us and to reiterate my profound disagreement, in case there is any misunderstanding.

Minister, I do not know where you are getting your knowledge of the constitutional history of this country, but it is not the same constitutional history that I have been reading. I would also like to say to you, minister, that your knowledge of the Senate is most incomplete. The Senate can do a lot of things that you do not seem to know about. The Senate has removed Lieutenant Governors and brought many governments to their knees, and I submit the Senate will bring many more governments to their knees.

I see you want to respond, but I have not yet asked my question. If you say something, I do not want it to count in my allotted time.

Mr. Dion: The Senate plays an important role in our political system, but it does not have the power to veto the beginning or the process of negotiation about a constitutional change. It has a suspensive veto at the end of the negotiations.

J'espère que M. Bouchard lit les brochures que son gouvernement distribue.

[Traduction]

Aucun tribunal ne peut aller en l'encontre d'une décision de la Cour suprême dans ses propres jugements.

[Français]

Voici l'avis que nous avons à respecter. Au sujet du seuil de majorité, la cour revient régulièrement sur la nécessité d'une majorité claire.

[Traduction]

Pour ce qui est de la nécessité d'avoir une majorité claire, la cour a rejeté l'idée d'établir à l'avance ce que devrait être cette majorité. Elle a déclaré qu'il incombera aux acteurs politiques de déterminer ce que constitue une majorité claire sur une question claire selon les circonstances dans lesquelles un référendum futur pourrait être tenu.

J'ajouterais que nous avons toujours fait cela. Ainsi, lorsque Terre-Neuve s'est jointe au Canada, le gouvernement du Canada de l'époque n'a jamais déclaré qu'une majorité de 50 p. 100 plus une voix entraînerait une décision exécutoire. Le gouvernement de l'époque a plutôt dit qu'il examinerait le résultat et déterminerait, selon les circonstances, s'il était prêt à accueillir Terre-Neuve. En l'espèce, il a jugé que cela établirait un précédent. Cette décision a été prise dans ce contexte très particulier.

En droit fédéral, comme en droit québécois, le résultat d'un référendum n'est pas contraignant. Que la majorité acceptable soit de 50 p. 100 plus une voix ou une autre, le résultat n'impose aucune obligation. Il faut évaluer le résultat. Ce serait une décision extrêmement dangereuse, une décision irréversible, particulièrement pénible pour les minorités qui tenaient compte de la clarté de la majorité, et c'est ce que ferait le gouvernement du Canada.

Le sénateur Cools: Je remercie le ministre d'être venu et, au cas où on ne m'aurait pas compris, je répète que je suis vigoureusement contre ce projet de loi.

Monsieur le ministre, j'ignore où vous avez appris votre histoire constitutionnelle du pays, mais ce n'est pas celle que j'ai lue. Je tiens aussi à vous dire, monsieur le ministre, que vos connaissances du Sénat sont lacunaires. Le Sénat a bien des pouvoirs que vous ne semblez pas connaître. Le Sénat a déjà destitué des lieutenants-gouverneurs, il a fait plier l'échine à bien des gouvernements et il le fera encore à l'avenir.

Je vois que vous voulez répondre, mais je n'ai pas encore posé ma question. Si vous intervenez, je ne veux pas que cela empiète sur mon temps de parole.

M. Dion: Le Sénat joue un rôle important dans notre régime politique, mais il n'a pas le droit de veto lui permettant d'empêcher que soient entreprises des négociations menant à un changement constitutionnel. Il ne jouit que d'un droit de veto suspensif applicable à la fin des négociations.

Senator Cools: Minister, with all due respect, you are talking rubbish.

The Chairman: You said you had questions. I would like to hear them.

Senator Cools: That is quite in order. I would like Mr. Dion to answer my question, though.

Mr. Dion: I would like to ask about your comment. Can you explain your point of view?

Senator Cools: Why it is rubbish?

Mr. Dion: Yes.

Senator Cools: As I said before, it was said by the Fathers of Confederation when they configured the Senate that the Senate would last as long as the country — that is, Canada — would last. The Senate was given greater powers than the House of Lords for particular reasons. If you do not know those, minister, perhaps we can offer you a course because there are senators like Senators Joyal and Grafstein who have been studying this subject for years.

I will tell you, minister, that were a resolution or an address to pass the Senate asking that the Governor General remove a minister of the Crown, that would cause a bit of a flutter.

My questions are quite straightforward and simple. Again and again, you have cited as your authorities Professor Hogg and Professor Monahan. I cannot help but observe that you can cite none of the great Liberal prime ministers who were constitutional authorities, like Laurier or Mr. Trudeau. I would also submit that you cannot cite any of the great Conservative prime ministers of this country who were, again, great constitutional authorities, like R.B. Bennett, because not one of them would have supported you. There is more fuel and more truth to be found in the former prime ministers of this country, who knew something about governing Canada.

As you know, section 91 speaks to the whole question of peace, order and good government. Peace, in this instance, has a sound history and a sound political and constitutional meaning. It is to be found literally in every Constitution in the Commonwealth. It speaks of the Queen's peace, Her Majesty's peace. As you know, every prosecution in this country is prosecuted on this title. In addition, the preamble of the Constitution uses words, to wit, that the three provinces, Canada, Nova Scotia, New Brunswick, have expressed their desire to be federally united into one — not two or three, but one dominion under the Crown.

Minister, it is a very well-known fact that Senator Joyal has repeated time and time again that the first and most important and general object of all political unions is to produce and to preserve a state of things, the state of things in which its citizens may carry on their various pursuits of life without interruption. I believe this is where the term "state" comes from, for example, "the state of things." In other words, to preserve stability and to keep the peace.

Le sénateur Cools: Monsieur le ministre, sauf le respect que je vous dois, vous dites n'importe quoi.

La présidente: Vous avez dit avoir des questions à poser. Posez-les.

Le sénateur Cools: Ma remarque est tout à fait réglementaire. J'aimerais bien que M. Dion réponde à ma question.

M. Dion: J'aimerais d'abord que vous m'expliquiez votre point de vue.

Le sénateur Cools: Vous voulez savoir pourquoi j'estime que vous dites n'importe quoi?

M. Dion: Oui.

Le sénateur Cools: Comme je l'ai déjà dit, lorsque les Pères de la Confédération ont créé le Sénat, ils tenaient à ce que le Sénat existe aussi longtemps que le pays — que le Canada. Le Sénat s'est vu doter de pouvoirs plus grands que ceux de la Chambre des lords pour des raisons bien précises. Si vous ignorez ces raisons, monsieur le ministre, peut-être pourrions-nous vous faire une leçon d'histoire, car il y a des sénateurs comme les sénateurs Joyal et Grafstein qui étudient la question depuis des années.

Si le Sénat adoptait une résolution ou une motion demandant au Gouverneur général de destituer un ministre de la Couronne, cela causerait de l'émoi.

Mes questions sont simples et directes. À maintes reprises, vous avez cité comme autorité les professeurs Hogg et Monahan. J'ai remarqué que vous n'avez cité aucun des grands premiers ministres libéraux qui étaient aussi des autorités en matière constitutionnelle, tels que MM. Laurier ou Trudeau. Je prétends aussi que vous ne pouvez citer aucun des grands premiers ministres conservateurs du pays qui étaient experts de la Constitution, tels que R.B. Bennett, car pas un seul ne vous aurait appuyé. La vérité se trouve dans les discours des anciens premiers ministres du pays qui savaient ce que c'était que de gouverner le Canada.

Comme vous savez, l'article 91 traite de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement. En l'occurrence, la paix a un historique et une grande signification politique et constitutionnelle. On la trouve dans pratiquement toutes les constitutions du Commonwealth. C'est la paix de la Reine, la paix de Sa Majesté. Vous savez sans doute que toutes les poursuites intentées au pays le sont à ce titre. De plus, dans le préambule de la Constitution, on dit que trois provinces, le Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, ont exprimé le désir de former une fédération unie — pas deux ou trois, mais un seul Dominion de la Couronne.

Monsieur le ministre, tout le monde sait que le sénateur Joyal ne cesse de répéter que le grand objectif, et l'objectif le plus important, de toutes les unions politiques est de produire et de préserver un état de choses, l'état de choses grâce auquel les citoyens peuvent vivre leur vie sans perturbation. Je crois que c'est de là que vient le terme «État». Autrement dit, on veut préserver la stabilité et la paix.

My question to you, minister, is the following: As a minister of the Crown, what duty of the allegiance do you owe to the one Dominion of Canada and to the Queen's peace and to the Queen in and of Canada?

Mr. Dion: I will start from your first comments and proceed to the end.

First, in order to show you how much respect I have for senators, I will quote from one of your former colleagues, the great late senator Eugene Forsey, who said: "Under our system of responsible government, cabinet, the ministers, are responsible and cerebral and accountable to the House of Commons."

Senator Cools: I could quote you 10 more like that. From what are you quoting? Let the minister tell us from what document he is quoting.

Mr. Dion: I think it is well accepted that the government is responsible to the House. You may disagree, but it is an original —

The Chairman: Senator Cools, you asked the minister to answer. He is answering. Please allow him to answer.

Senator Cools: I would like my question about the allegiance to the one Dominion of Canada answered.

Mr. Dion: Yes. I will answer all your questions and comments. I will tell you —

Senator Cools: You have not answered any yet, minister. When I spoke —

The Chairman: Order!

Senator Cools: I am sorry, but he came here at a previous meeting and he cited Senator Joyal and many people. I gave two speeches on the floor of the chamber and I have not heard a single response yet from the minister. However, I am hopeful because I am an eternal optimist.

Mr. Dion: It will be easier for me to answer if you will let me speak.

First, the House is the responsible chamber. This is well accepted.

Second, the Senate has many powers but not to make dead people speak. I do not know what Wilfrid Laurier would say about the clarity bill.

Third, Canada has been created as one dominion. If it were two dominions, we would know. It was one dominion under the Crown. That does not mean that Canada is indivisible. That was not written anywhere. Where are the words "indivisible under the Crown?" The British Crown, as you know, has lost Ireland since then. The notion of indivisibility cannot proceed from the fact that Canada is one.

Can any senator show me where the Senate has the power to block the government from entering into constitutional negotiations?

Voici ma question, monsieur le ministre: à titre de ministre de la Couronne, quel est votre devoir d'allégeance au seul et unique Dominion du Canada, à la paix de la Reine et à la Reine du Canada?

M. Dion: Je commencerai par vos premières observations; j'aborderai ensuite, un à la fois, les autres points que vous avez soulevés.

Premièrement, pour vous montrer tout le respect que j'ai pour les sénateurs, je citerai l'un de vos anciens collègues, le regretté sénateur Eugene Forsey, qui a déclaré: «Dans notre système de gouvernement responsable, ce sont les ministres qui sont responsables, qui rendent des comptes à la Chambre des communes.»

Le sénateur Cools: Je pourrais vous donner dix citations comme celle-là. D'où tenez-vous celle-ci? Que le ministre nous dise quel document il cite.

M. Dion: On s'entend généralement pour dire que le gouvernement rend des comptes à la Chambre. Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais, à l'origine...

La présidente: Sénateur Cools, vous avez posé une question au ministre. Il tente de vous répondre. Laissez-le répondre.

Le sénateur Cools: J'aimerais qu'il réponde à ma question sur l'allégeance au seul et unique Dominion du Canada.

M. Dion: Oui. Je répondrai à toutes vos questions et à toutes vos observations. Je vous dirai...

Le sénateur Cools: Vous n'avez pas encore répondu à une seule de mes questions, monsieur le ministre. Lorsque j'ai pris la parole...

La présidente: Silence!

Le sénateur Cools: Je suis désolée, mais il est déjà venu témoigner et il a cité le sénateur Joyal et bien d'autres gens. J'ai prononcé deux discours au Sénat et je n'ai pas encore eu une seule réponse du ministre. Je continue de garder espoir, car je suis et je serai toujours optimiste.

M. Dion: Il me serait plus facile de vous répondre si vous me laissiez parler.

Premièrement, c'est la Chambre des communes qui est la Chambre responsable. C'est reconnu.

Deuxièmement, le Sénat a bien des pouvoirs mais il n'a pas le pouvoir de faire parler les morts. J'ignore ce que Wilfrid Laurier aurait dit sur le projet de loi de clarification.

Troisièmement, le Canada a été créé pour former un dominion. S'il y avait deux dominions, nous le saurions. On a créé un dominion de la Couronne. Cela ne signifie pas que le Canada est indivisible. Cela n'a été écrit nulle part. Où se trouve l'expression «territoire indivisible de la Couronne»? Comme vous le savez, la Couronne britannique a depuis perdu l'Irlande. La notion d'indivisibilité ne peut procéder du fait que le Canada ne constitue qu'un seul et unique dominion.

Maintenant, est-ce que l'un d'entre vous peut m'indiquer ce qui confère au Sénat le pouvoir d'empêcher le gouvernement d'entamer des négociations constitutionnelles?

Senator Cools: The Senate has all manner of powers. My question to you, minister, was about your duty as a minister, your duty of allegiance to Her Majesty the Queen and to the one Dominion of Canada. That was my question. What is your duty of allegiance?

Mr. Dion: My duty of allegiance is to the values in which I believe, to the country to which I belong, and to the people of Canada. I think I have shown that. I am surprised that you are questioning me about that.

Senator Cools: I am talking about an oath of allegiance, Madam Chairman. I would think that you should be ready to uphold that. You swore it, too.

The Chairman: You have asked the question and the minister has given his answer to it. The minister must leave at the time at which this committee announced that it would adjourn, namely, at three o'clock.

[Translation]

Senator Beaudoin: Minister, I have for some weeks now heard talk about a vote of non-confidence in Canada. However, Bill C-20 in no way changes a vote of confidence. The vote of confidence is one of our great constitutional and conventional traditions. It exists. We do not need to talk about it, it will remain as long as our great country exists.

When we say that we cannot give the same power to the Senate that we give to the House of Commons, because only the House of Commons can have a vote of non-confidence, it is true that the House of Commons is the only place where such a vote can be held. However, that has nothing to do with Bill C-20. That has nothing to do with the legislation. If we did not have Bill C-20, and if a referendum were held, the federal government would negotiate, as would the Prime Minister and Cabinet. The House of Commons could have a vote of confidence or non-confidence. No one is challenging that. The vote of confidence exists, it is not granted through Bill C-20.

If Bill C-20 gives the House of Commons a power that is not conferred upon the Senate, that would have no effect on the vote of confidence. In my opinion, it would, however, go against the principle of bicameralism that has been part of the Constitution of Canada since 1867 at least. Bill C-20 is a bill and both Chambers must be treated equally. Either we must make a constitutional amendment, perhaps to section 44 — there can be no other — or the 7-50 formula applies, but no one has raised this possibility. I think it is very debatable because when section 44 talks about amendments to the Senate, to the House of Commons and the Constitution in general, it concerns minor amendments.

So it is legislation. If you give one of the Houses a power that you do not give to the other, then you are obviously treating them differently. Different treatment of the two Houses goes against the principle of bicameralism entrenched in our Constitution. I will not go any farther than that.

Le sénateur Cools: Le Sénat a toutes sortes de pouvoirs. Monsieur le ministre, je vous ai demandé quel était votre devoir, comme ministre, votre devoir d'allégeance à Sa Majesté la Reine et au Dominion du Canada. C'était ma question. À qui devez-vous allégeance?

M. Dion: Je dois allégeance aux valeurs auxquelles je crois, au pays auquel j'appartiens et au peuple du Canada. Je crois en avoir fait la preuve. Je suis étonné que vous m'interrogiez là-dessus.

Le sénateur Cools: Je parle d'un serment d'allégeance, madame la présidente. J'aurais cru que vous l'auriez respecté. Vous avez prêté ce serment.

La présidente: Vous avez posé une question et le ministre y a répondu. Le ministre doit partir à l'heure prévue pour l'ajournement de nos travaux, soit à 15 heures.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Monsieur le ministre, j'entends depuis des semaines parler du vote de non-confiance au Canada. Mais le projet de loi C-20 ne change rien au vote de confiance. Le vote de confiance est une de nos grandes traditions constitutionnelles et conventionnelles. Cela existe. Nous n'avons pas besoin d'en parler, cela existera aussi longtemps que notre grand pays demeurera.

Quand nous disons que nous ne pouvons pas donner un pouvoir au Sénat comme nous le donnons à la Chambre des communes, parce que seul la Chambre des communes peut avoir un vote de non-confiance, il est vrai que la Chambre des communes est le seul endroit où nous avons le vote de confiance. Mais cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-20. Cela n'a rien à voir avec la législation. Si nous n'avions pas le projet de loi C-20, et qu'un référendum avait lieu, le gouvernement fédéral négocierait ainsi que le premier ministre et son Cabinet. La Chambre des communes pourrait tenir un vote de confiance ou de non-confiance. Personne ne le conteste. Le vote de confiance existe, nous ne le donnons pas dans le projet de loi C-20.

Si par le projet de loi C-20 nous donnons un pouvoir à la Chambre des communes et que nous ne le donnons pas au Sénat, cela ne change rien au vote de confiance. Cependant, à mon avis, cela va contre le principe du bicaméralisme qui fait partie de la Constitution du Canada depuis au moins 1867. Ce projet de loi C-20 est un projet de loi et nous devons traiter les deux Chambres de façon égale. Ou nous devons apporter un amendement constitutionnel, peut-être de l'article 44 — il ne peut pas y en avoir d'autres — ou de la formule du 7-50 qui s'applique et personne n'en parle. Je pense que c'est très discutable parce que lorsque l'article 44 parle des amendements au Sénat, à la Chambre des communes et à la Constitution en général, ce sont des amendements mineurs.

Donc, c'est une loi. Si vous donnez un pouvoir à une Chambre et que vous ne le donnez pas à l'autre, le moins qu'on puisse dire c'est que vous traitez différemment les deux Chambres. En traitant différemment les deux Chambres, on va à l'encontre du principe de bicaméralisme qui est enchâssé dans notre Constitution. Je ne dis ni plus ni moins que cela.

The experts who have appeared, although very interesting, have never spoken about the equality of the two Houses from the legislative point of view. As far as the Constitution goes, we have only a suspensive veto, as you know, but legislatively speaking, our veto is absolute because if we do not pass Bill C-20, it does not go through.

Why this different treatment for the two Houses? I realize it may be a bit more complicated but a clarification might be useful. I may not convince anyone but that is what I think.

Mr. Dion: We have to be clear about the decision we are talking about. We are discussing the decision that would determine whether the question on secession is clear and whether the majority is clear.

The court said that it is up to the political actors to make this determination. If the government of Canada found itself in a situation where the voters of a province had given clear and unambiguous expression to this will to separate from Canada, there would be a requirement to begin negotiations on the matter. They would therefore be constitutional negotiations.

Senator Beaudoin: In the form of legislation.

Mr. Dion: Yes. But we are not taking anything away from the Senate when we say that the only House that can prevent these constitutional negotiations from taking place is the House of Commons. The clarity bill does not take anything away from the Senate and if it does make any change, it requires the House of Commons to take into account any opinion of the Senate. In what way does this decrease the power of the Senate? It has no such effect. As various experts have noted, the Senate's prerogatives are fully respected.

Senator Beaudoin: Experts say that one House may give its powers to the other House.

Mr. Dion: That is not the case here.

Senator Beaudoin: That is what the experts say but in all fairness, I have to ask on what they based this view. If they say that this was past practice, it may be possible. It is not because there is a precedent somewhere for unequal treatment of the two Houses that this practice should not be discontinued.

Mr. Dion: If we did what you are asking for, we would be giving the Senate a power it does not have and would not have in any other circumstance. For any other constitutional amendment, the Senate would not have the power to block the decision to begin negotiations but it would have such a power for this amendment. That would be difficult to justify.

[English]

Senator Milne: Minister Dion, my question is very basic and perhaps timely. Why do you believe that this bill is right for the future of Canada?

Mr. Dion: I strongly believe that. I believe that, as a Quebecer and a Canadian, I have a right to my country, Canada; and that

Les experts qui ont comparu, bien que très intéressants, n'ont jamais parlé de l'égalité des deux Chambres sur le plan législatif. Sur le plan constitutionnel, notre veto n'est que suspensif — on le sait — mais sur le plan législatif, notre veto est absolu parce que si on ne vote pas le projet de loi C-20, il ne passe pas.

Pourquoi traiter différemment les deux Chambres? Il est vrai que c'est peut-être plus compliqué, mais peut-être que cela pourrait être utile. Je ne convaincrai peut-être personne, mais c'est ce que je pense.

M. Dion: Il est certain qu'il faut regarder de quelle décision on parle. Nous parlons de la décision qui consisterait à établir si la question sur la sécession est claire et si la majorité est claire.

La cour a dit qu'il appartenait aux acteurs politiques de déterminer cela. Si le gouvernement du Canada devait être devant la situation où, sans ambiguïté, les électeurs d'une province auraient exprimé clairement cette volonté de se séparer du Canada, il y a obligation d'entamer un processus de négociation sur cette question. Il s'agit donc de négociations constitutionnelles.

Le sénateur Beaudoin: Dans une loi.

M. Dion: Dans une loi. Mais on n'enlève rien au Sénat lorsqu'on dit que la seule Chambre qui peut empêcher que des négociations constitutionnelles se tiennent, c'est la Chambre des communes. Le projet de loi sur la clarté n'enlève rien au Sénat et s'il change quelque chose, il oblige la Chambre des communes à tenir compte de tout avis du Sénat. En quoi le pouvoir du Sénat est-il affecté à la baisse? En aucune façon. Plusieurs experts vous l'ont dit, les prérogatives du Sénat sont pleinement respectées.

Le sénateur Beaudoin: Les experts disent qu'une Chambre peut donner ses pouvoirs à l'autre Chambre.

M. Dion: Cette fois-ci ce n'est pas le cas.

Le sénateur Beaudoin: C'est ce que les experts disent mais en toute justice, je me demande où ils ont pris cela. S'ils disent qu'ils l'ont fait dans le passé, c'est peut-être possible. Ce n'est pas parce qu'il existe un précédent quelque part où on a traité inégalement les deux Chambres qu'on ne doit pas arrêter de le faire.

M. Dion: Si on faisait ce que vous nous demandez, on donnerait au Sénat un pouvoir qu'il n'a pas et qu'il n'aurait pas dans aucune autre circonstance. Pour tout autre amendement constitutionnel, le Sénat n'aurait pas le pouvoir de bloquer l'entrée en négociation mais pour cet amendement il l'aurait. C'est ce qui serait difficile à justifier.

[Traduction]

Le sénateur Milne: Monsieur le ministre, ma question est simple et je crois qu'elle tombe à point nommé. Pourquoi êtes-vous convaincu que ce projet de loi assurera l'avenir du Canada?

M. Dion: Oui, j'en suis convaincu. Comme Québécois et comme Canadien, j'estime avoir le droit de conserver mon pays,

this right cannot be taken from me unless a clear majority of the population of Quebec wishes to cease being a part of Canada.

If we all agreed on this principle, we would still disagree on the pertinency to secede or not. However, we will agree that you do not do that on the basis of razor-thin majority results from a confused question. If we were in agreement with that, there would be no need for a clarity bill.

In a democracy, when there is a disagreement on a substantive issue and on the process for resolution, then one goes to the court to determine who is right about the process. The Supreme Court of Canada did not say whether it was good or bad to secede. The court said, in order to have an obligation to negotiate such an important matter, one must have a clear majority on a clear question and negotiate within the constitutional framework. I want that to be guaranteed. It is my right as a citizen of this country, and your right as well.

Senator Murray: Minister, am I correct in my understanding from your presentation today that the government will support no amendments to this bill, that you will urge Liberal senators to defeat any amendments that are proposed, and that if any amendments should be sent to the House of Commons, you will deploy your majority in that place to reject them?

Mr. Dion: The government cannot be in the situation where it would have to say to Canadians, "Amendments are not welcome; they are not a good idea, and we have accepted that." We cannot say, "Even though we are not sure we have an excellent bill, we will proceed with this bill." Governments cannot be in this situation.

To give the Senate a role that the Senate does not have today, or to pretend that Canada is indivisible when it is not is not something that the Canadian government may present to Canadians as an acceptable bill.

Senator Murray: The answer to my question is affirmative on all three points.

Mr. Dion: We cannot accept these two amendments.

Senator Murray: The government will not accept amendments?

Mr. Dion: No.

Senator Murray: You will urge Liberal senators to vote against any such amendments?

Mr. Dion: These two amendments, yes.

Senator Murray: You will deploy your majority in the House of Commons to defeat any amendments that are sent there by the Senate; is that correct?

Mr. Dion: The Prime Minister has said that we need the clarity bill. These two amendments would not be a good idea.

Senator Murray: Are there other amendments that would be more acceptable?

le Canada, à moins qu'une claire majorité de la population québécoise ne souhaite plus faire partie du Canada.

Si nous nous entendions tous sur ce principe, nous pourrions ne pas nous entendre sur la pertinence de la sécession. Toutefois, nous estimons que cela ne peut se faire en fonction d'une faible majorité ayant répondu à une question embrouillée. Si nous n'avions pas d'objection à cela, le projet de loi sur la clarté n'aurait pas été nécessaire.

Dans une démocratie, lorsqu'il y a désaccord sur une question de fond et sur le processus de règlement de cette question, on demande aux tribunaux de déterminer qui a raison. La Cour suprême du Canada n'a pas déclaré qu'il était bien ou mal de faire sécession. La cour a affirmé que, pour qu'il ait obligation de négocier sur un sujet si important, on doit avoir une majorité claire sur une question claire et négocier dans le cadre constitutionnel. Je tiens à ce que cela soit garanti. C'est mon droit, comme citoyen du pays, et c'est votre droit à vous aussi.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, ai-je raison de croire, d'après votre exposé d'aujourd'hui, que le gouvernement n'appuiera aucun amendement à ce projet de loi, qu'il encouragera les sénateurs libéraux à rejeter tout amendement qui serait proposé et que, si des amendements étaient proposés à la Chambre des communes, vous vous serviriez de votre majorité pour les faire rejeter?

M. Dion: Le gouvernement ne peut dire aux Canadiens qu'aucun amendement n'est bienvenu, que ce n'est pas une bonne idée de présenter des amendements, nous le savons. Nous ne pouvons déclarer vouloir faire adopter ce projet de loi sachant qu'il n'est peut-être pas parfait. Aucun gouvernement ne pourrait faire cela.

Le gouvernement du Canada ne peut prétendre qu'un projet de loi qui conférerait au Sénat un rôle qu'il n'a pas déjà ou qui affirmerait que le Canada est indivisible alors qu'il ne l'est pas serait un projet de loi acceptable.

Le sénateur Murray: Vous répondez donc oui à mes trois questions.

M. Dion: Nous ne pouvons pas accepter ces deux amendements.

Le sénateur Murray: Le gouvernement n'en acceptera pas un seul?

M. Dion: Non.

Le sénateur Murray: Vous allez insister auprès des sénateurs libéraux pour qu'ils votent contre ces amendements?

M. Dion: Contre ces deux amendements, oui.

Le sénateur Murray: Vous allez mobiliser votre majorité à la Chambre des communes pour rejeter tout amendement qui pourrait être recommandé par le Sénat, c'est bien cela?

M. Dion: Le premier ministre a déclaré que nous avons besoin du projet de loi de clarification. Ces deux amendements ne sont pas une bonne idée.

Le sénateur Murray: Y en a-t-il d'autres qui seraient plus acceptables?

Mr. Dion: We are here to discuss that. However, up to now I have not heard an amendment that the government thinks would improve the bill.

Senator Cools: Madam Chairman —

The Chairman: Thank you, Senator Murray. Our next questioner is Senator Kinsella, followed by Senator Nolin.

Senator Cools: Madam Chairman, I will not be ignored.

The Chairman: Senator Cools?

Senator Cools: Madam Chair, your duty is to clarify the record as it moves along. Perhaps you should clarify for all of us here exactly what kind of amendment the Senate could make that Minister Dion would consider to be a good amendment.

The Chairman: I thought Minister Dion was quite clear in his response. He said that he had not yet heard of any amendments, whether formally or not, that he thought would improve the bill.

Is that a correct summary of your position, minister?

Mr. Dion: Yes.

Senator Cools: But it would be difficult, Chairman —

The Chairman: Not everybody around the table may agree.

Senator Cools: Madam Chairman, no amendments have been made, so it would be quite difficult.

The Chairman: Senator Cools —

Senator Cools: Chairman, the minister has anticipated amendments and the minister has said he has not anticipated any good ones.

The Chairman: Senator Murray asked about specific amendments.

Senator Cools: I would like to know what the minister would consider to be a good amendment.

The Chairman: If the next senator on the list wishes to ask that question, I am sure he is free to do so.

Our next questioner is Senator Kinsella, followed by Senator Nolin.

Senator Kinsella: Minister, Premier Binns of Prince Edward Island has told this committee that, from the point of view of the proper functioning of the Senate, he shares the concerns of those who see the implementation and functioning of Bill C-20 as a realistic threat.

He said that until other arrangements are in place, Prince Edward Island should be true to its historic position. It was his statement that the Senate is important in defending the island's representation in both Houses of Parliament. He expressed his belief that, to the extent that Bill C-20, either directly or indirectly,

M. Dion: Nous sommes ici pour en discuter. Par contre, jusqu'à présent, je n'ai encore vu aucun amendement qui améliorerait le projet de loi à la satisfaction du gouvernement.

Le sénateur Cools: Madame la présidente...

La présidente: Merci, sénateur Murray. Nous allons maintenant passer au sénateur Kinsella, puis au sénateur Nolin.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je n'accepterai pas qu'on m'ignore.

La présidente: Sénateur?

Le sénateur Cools: Madame la présidente, vous avez le devoir de faire en sorte que les choses soient claires. Vous devriez peut-être ainsi préciser, à notre intention à tous, à quoi ressemblerait au juste un amendement sénatorial qui peut être considéré comme acceptable par le ministre Dion.

La présidente: Le ministre Dion a été très clair dans sa réponse. Il a dit qu'il n'avait encore vu aucun amendement, officiel ou officieux, qui pourrait à son avis améliorer le projet de loi.

Ai-je bien résumé votre position, monsieur le ministre?

M. Dion: Oui.

Le sénateur Cools: Mais, madame la présidente, ce serait bien difficile...

La présidente: Il y en a peut-être ici qui ne sont pas du même avis.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, aucun amendement n'a été proposé, et ce serait donc assez difficile.

La présidente: Sénateur Cools...

Le sénateur Cools: Madame la présidente, le ministre escomptait qu'il y ait des amendements, et il a dit également qu'il n'en escomptait aucun qui puisse être acceptable.

La présidente: Le sénateur Murray a parlé de deux amendements en particulier.

Le sénateur Cools: J'aimerais savoir ce que le ministre juge être un amendement acceptable.

La présidente: Si le prochain sénateur à prendre la parole selon ma liste souhaite poser la question, il est entièrement libre de le faire.

Notre intervenant suivant sera donc le sénateur Kinsella qui sera suivi par le sénateur Nolin.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, le premier ministre Binns de l'Île-du-Prince-Édouard a dit en comité que, pour ce qui est du bon fonctionnement du Sénat, il partageait effectivement les préoccupations de ceux qui considéraient la mise en oeuvre et la mise à exécution du projet de loi C-20 comme un danger véritable.

Il a déclaré également que tant que d'autres arrangements ne seront pas mis en place, l'Île-du-Prince-Édouard devra être fidèle à ses principes historiques. Il a déclaré que le Sénat était important en ce sens qu'il défend la représentation de son île au sein des deux Chambres du Parlement. Il a dit croire que, dans la mesure

undermines the validity and functioning of the Senate, a province like Prince Edward Island must register concern.

As Minister of Intergovernmental Affairs, did you discuss this matter with Premier Binns or other premiers across Canada?

Mr. Dion: The answer is "yes." If you allow me, senator, I will quote a resolution signed by the Honourable Pat Binns and the Honourable Mitch Murphy in the Legislative Assembly of Prince Edward Island on December 14, 1999.

AND THEREFORE BE IT RESOLVED that this Assembly supports the adoption by the House of Commons of legislation to give effect to the requirement for clarity as stated in the Supreme Court of Canada Quebec Secession Reference so as to ensure that the Government of Canada would not enter into negotiations in respect to the secession of a province from Canada unless such negotiations follow a referendum in which there is clarity both in terms of the question asked and the support it achieves.

Senator Kinsella: As a committee, we contacted all the provincial and territorial governments, all of which declined to appear before this committee. What would you read into that in terms of their level of interest in this bill?

Mr. Dion: The support for this bill throughout Canada has been very strong. In my province of Quebec, despite the aggressive opposition of the premier, the public did not respond to his invitation to react with emotion against this bill.

This resolution made in the Legislative Assembly of Prince Edward Island was specifically about the clarity bill. It states, in part:

AND WHEREAS "An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference has been introduced in the House of Commons";

I understand Premier Binns still supports the bill. He has said that he supports the overall objective of the bill, which is the requirement for clarity. He expressed two concerns. The first was about the danger that this bill may contribute to the sense of alienation of many Quebecers. The second was about the Senate. I would be pleased to discuss with him these two concerns that I do not share. I think Quebecers understand that the bill is to protect their rights and that the Senate is invited to play fully its proper role in our political system.

Senator Kinsella: What do you think about the concern of a premier of a maritime province with regard to the exclusion of the Senate from a determinative role in this process, that being given exclusively to members of the House of Commons? At present, the House of Commons has 301 members, 103 of whom represent the province of Ontario. There are but four members of Parliament who represent Prince Edward Island. Throughout the maritime provinces there are but 24. In the Senate, 24 senators

où le projet de loi C-20 bat en brèche directement ou indirectement la validité et le bon fonctionnement du Sénat, une province comme l'Île-du-Prince-Édouard se devait de faire valoir ses inquiétudes.

En votre qualité de ministre des Affaires intergouvernementales, avez-vous discuté de cela avec le premier ministre Binns ou avec d'autres de ses homologues provinciaux?

M. Dion: La réponse est «oui». Si vous me permettez, sénateurs, je vais vous citer une résolution signée par l'honorable Pat Binns et par l'honorable Mitch Murphy le 14 décembre 1999 à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard.

IL EST DONC RÉSOLU que cette Assemblée a appuyé l'adoption par la Chambre des communes d'un texte législatif donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec afin que le gouvernement du Canada n'engage aucune négociation pouvant mener à la sécession d'une province du Canada, à moins que ladite négociation ne fasse suite à un référendum avec une question et une majorité suffisamment claires.

Le sénateur Kinsella: Le comité s'est mis en rapport avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux, mais tous ont décliné notre invitation à comparaître. Que concluriez-vous de cette attitude pour ce qui est de leur intérêt à l'endroit de votre projet de loi?

M. Dion: Partout au Canada le projet de loi a reçu un fort appui. Dans ma province, au Québec, et malgré l'opposition agressive du premier ministre, la population n'a pas répondu à son appel de s'insurger contre le projet de loi.

La résolution adoptée à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard parlait expressément de la Loi de clarification. Elle disait en effet ceci également:

ET ATTENDU QUE «Une loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec a été déposée à la Chambre des communes»;

Je sais que le premier ministre Binns est toujours favorable au projet de loi. Il a déclaré qu'il souscrivait à l'objectif général du projet de loi, c'est-à-dire l'exigence de clarté. Il a fait valoir deux préoccupations: la première concernait le risque que ce projet de loi puisse contribuer à aggraver l'aliénation ressentie par de nombreux Québécois. La seconde concernait le Sénat. Je serais heureux de discuter avec lui de ces deux préoccupations que je ne partage toutefois pas. Je pense que les Québécois savent que le projet de loi est là pour protéger leurs droits et que le Sénat est invité à assumer pleinement le rôle qui lui revient dans notre système politique.

Le sénateur Kinsella: Mais que pensez-vous d'un premier ministre d'une province des Maritimes qui se dit préoccupé du fait que le Sénat est ainsi exclu d'un rôle déterminant dans ce processus, un rôle qui est confié exclusivement aux membres de la Chambre des communes? À l'heure actuelle, la Chambre des communes compte 301 députés dont 103 représentent l'Ontario. Il n'y a que quatre députés qui représentent l'Île-du-Prince-Édouard. Pour l'ensemble des provinces

represent the maritime division. The same number of senators represent the province of Ontario.

Do you think, perhaps, that the Fathers of Confederation were on to something good here in terms of protecting minority interests, in particular minority interests in the regional sense?

Mr. Dion: Premier Binns supports the majority of the provisions in the clarity bill. He said, for example, that 50 per cent plus one is not enough and that we need rules. Premiers throughout Canada are supportive of the bill. The support of the provinces is there.

There may be an argument as to which House, either the Senate or the House of Commons, is the most representative House in Canada. However, the fact is that the Senate does not have the power to veto the entering into of constitutional negotiations. Thus, we cannot give a power to the Senate that it does not have.

I could quote from many of the experts who appeared before this committee, including Dean Hogg, who said:

If only one body is to be chosen, surely the choice should fall on the body that is directly elected and that determines the composition of the government that will have the responsibility of conducting the constitutional negotiations.

Senator Lynch-Staunton: Can the House of Commons block the government from entering into constitutional negotiations?

Mr. Dion: Yes, by a vote of non-confidence.

Senator Lynch-Staunton: Come out of the classroom.

Mr. Dion: The House may censure the government.

maritimes, il n'y en a que 24. Au Sénat par contre, 24 sénateurs représentent la division des Maritimes. Il y a un nombre égal de sénateurs qui représentent la province de l'Ontario.

Pensez-vous peut-être que les Pères de la Confédération ne voulaient pas en faisant cela veiller à protéger les intérêts minoritaires, et minoritaires surtout au sens régional de terme?

M. Dion: Le premier ministre Binns est favorable à la majorité des dispositions du projet de loi. Ainsi, il a déclaré qu'une majorité de 50 p. 100 des voix plus une ne suffisait pas et qu'il nous fallait des règles. Tous les premiers ministres provinciaux sont favorables au projet de loi. L'appui des provinces est acquis.

On pourrait par contre se demander laquelle des deux Chambres, le Sénat ou les Communes, est la plus représentative. Il n'en demeure pas moins que le Sénat n'a pas de pouvoir de veto lorsqu'il s'agit d'entamer des négociations constitutionnelles. Nous ne saurions donc lui donner un pouvoir qu'il n'a pas.

Je pourrais d'ailleurs vous citer de nombreux experts que le comité a déjà entendus, et notamment M. le doyen Hogg, qui a dit ceci:

Si une seule des deux instances doit être choisie, le choix doit porter sur celle qui est élue directement, qui détermine la composition du gouvernement qui aura la responsabilité de mener les négociations constitutionnelles.

Le sénateur Lynch-Staunton: La Chambre des communes peut-elle empêcher le gouvernement d'entamer des négociations constitutionnelles?

M. Dion: Oui, en adoptant une motion de défiance.

Le sénateur Lynch-Staunton: Arrêtez de faire de la théorie.

M. Dion: La Chambre peut censurer le gouvernement.

[Translation]

The Chair: Mr. Dion, as you know, Senator Nolin does have another question to put to you. There is another senator who would also like to ask questions and has not yet had the opportunity to do so. If you do have the time, I will add the senator's name to that of Senator Nolin before bringing the meeting to a close.

Mr. Dion: I am quite willing to take whatever time is required.

Senator Nolin: In your absence, I referred to you as a professor. This was quite unintentional and I apologize to you.

My first question relates to the opinion of Western Canadians. Mr. Gibbins testified before our committee and we must recognize that he does have credibility in the matter. He pointed out to us that in the West, this bill is seen as having qualities that it does not actually possess. I suppose you have read the testimony. Do you have any comments to make on Mr. Gibbins' statement?

Mr. Dion: All I can say is that the government has said the same thing in French and in English throughout the country, namely that if it is clear, we will negotiate, and if it is not clear, we will not.

Senator Nolin: It was not the expression of your opinion that struck him as important but rather the perception of the curative qualities of this bill, more particularly the need for clarity that no one is challenging.

Mr. Dion: I believe that our fellow citizens in the other provinces have been taken for granted for a very long time. The PQ government implied that partnership would be a matter of course. We gave them an opportunity to say "That is not how it works" and they feel all the better for it. We must not take them for granted. If Quebecers stop being Canadians, then they must not assume that they will remain attached to Canada by the back door.

Senator Nolin: According to Mr. Gibbins, whatever happens, once we are over the threshold of 50 per cent, and he did not specify what type of question, once we are beyond this 50 per cent threshold, we will find ourselves, to use an expression you do not like, in a black hole and everything will be negotiable. I would like to hear your opinion on this.

Mr. Dion: The 50 per cent rule is absurd in such circumstances. Mr. Gibbins underestimates the difficulties we would be facing if we began negotiations without any certainty that it is indeed the will of the province concerned, in this particular case, Quebec. The great difficulty would be taking away Canada from people who wish to remain in Canada and the more such people there are, the greater the difficulty and the greater the solidarity of Western Canadians. To minimize this problem, it would be necessary to have a clear and determined majority who wish to cease to belong to Canada. This majority must be committed and not disappear as soon as the first difficulties arise. As for 50 per cent plus one, I cannot say much about Bill 99 that is under discussion in another Parliament, the National Assembly. All I can say is that I find it too hypocritical. In one of the elements of their

[Français]

La présidente: Monsieur Dion, comme vous le savez, le sénateur Nolin aurait une autre question à vous poser. Un autre sénateur aimerait aussi vous poser des questions et il n'a pas encore eu l'occasion de le faire. Si vous avez le temps, je vais ajouter le nom du sénateur à la suite du sénateur Nolin avant de vous remercier.

M. Dion: Je suis tout à fait disposé à prendre tout le temps nécessaire.

Le sénateur Nolin: En votre absence, j'ai fait référence à vous comme étant un professeur. C'était bien malgré moi et je m'en excuse en votre présence.

Ma première question touche à l'opinion des Canadiens de l'Ouest. M. Gibbins a témoigné devant nous et on lui doit lui reconnaître une certaine crédibilité en la matière. Il nous a dit que dans l'Ouest, le projet de loi avait des vertus qu'il n'avait pas en réalité. Je présume que vous avez lu les témoignages. Avez-vous un commentaire à faire sur cette affirmation de M. Gibbins?

M. Dion: Tout ce que je peux dire, c'est que le gouvernement a dit la même chose en français et en anglais partout au pays à l'effet que si c'est clair, on négocie, si ce n'est pas clair, on ne négocie pas.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas la traduction de votre opinion qui l'importait, mais la perception des vertus curatives du projet de loi, donc le besoin de clarté et personne ne le conteste.

M. Dion: Je crois que nos concitoyens des autres provinces pendant très longtemps ont été pris pour acquis. Le gouvernement péquiste laissait entendre que le partenariat serait acquis. On leur a donné l'occasion de dire «il n'en est pas question» et cela leur a fait beaucoup de bien. On ne doit pas les tenir pour acquis. Si les Québécois cessent d'être Canadiens, il ne faudra pas croire qu'on gardera le Canada par la porte d'en arrière.

Le sénateur Nolin: M. Gibbins nous dit: quoiqu'il devienne du moment qu'on aura dépassé la barre du 50 p. 100, il n'a pas précisé le type de question. Du moment qu'on dépasserait le 50 p. 100, tout va être, pour employer une expression que vous n'aimez pas tellement, nous serons dans un trou noir et tout sera négociable. J'aimerais connaître votre opinion.

M. Dion: La règle du 50 p. 100 est une règle absurde pour ce genre de décision. M. Gibbins sous-estime les difficultés auxquelles on ferait face si on entreprenait une telle négociation sans avoir l'assurance que c'est la volonté de la province touchée, dans le cas qui nous occupe, le Québec. La grande difficulté serait d'enlever le Canada à des gens qui veulent le garder et plus ces gens seraient nombreux, plus la difficulté serait grande et plus les gens de l'Ouest se sentiraient solidaire. Pour minimiser ce problème, il faut une majorité claire et résolue à cesser de faire partie du Canada. Cette majorité doit être ferme et ne pas s'évanouir aux premières difficultés. En ce qui a trait au 50 p. 100 plus un, je ne peux pas dire grand-chose du projet de loi 99 qui est discuté dans un autre Parlement, à l'Assemblée nationale. Seulement que je le trouve trop hypocrite. Dans un des éléments

bill, they say: "if the people of Quebec are called upon to vote on their future as a people, the rule will be 50 per cent plus one." In other words, in all other cases, the Government of Quebec does not recognize the 50 per cent plus one rule. The Quebec referendum legislation does not provide a threshold for a majority — which is a good thing and leaves it up to the government to assess the result. The only time when such a vote will be able to determine the result is when the question is whether we shall cut ourselves off from Canada. I hope it will be pointed out to Ms Harel that at time when all sorts of very clear majorities against proposed municipal amalgamations are being refused, how is it possible to accept that 50 per cent plus one is enough to break up a country? That only shows how absurd and unacceptable such a rule is for this type of grave and irreversible decision.

Senator Nolin: You are confirming Mr. Ryan's statement when he said and I quote:

The bill is based on an almost visceral distrust of the good faith of a party and a government that, to the best of my knowledge, have always acted in accordance with constitutional rules and legality.

Mr. Dion: I do not impute motives, my position is based on facts. I would not be there if Mr. Bouchard were to tell us today that of course he would not precipitate a referendum without being sure of a clear win. If he obtained the necessary information to that effect, so that the referendum became an opportunity, not to poll people and pull together a majority on the basis of a question developed in the bunker through consulting different focus groups, but rather a clear understanding that Quebecers no longer wish to be Canadians, I would not be here. If the referendum were merely an official confirmation of this position, then I would not be here before you defending the Clarity Act.

That however is not what he says because he says that 50 per cent plus one will be the rule and as soon as it is obtained, it will remain valid for ever and even if he does not obtain it, he will make another try. They tried it once and they tried it a second time. On both occasions, not only the Prime Minister of Canada but the leader of the Yes side also said that the questions were fraudulent ones. In 1980, Mr. Ryan was the leader and this is what he had to say about the 1980 question:

...an example of outright fraud...deceiving and dishonest...camouflage aimed at providing the largest possible number of supporters for the Yes.

With respect to 50 per cent plus one, Mr. Ryan said, two days before the vote in 1980:

If 52 per cent of Quebecers voted Yes on Tuesday evening, we would not be able to say what that would mean because there would be no negotiations and we would find ourselves faced with a second referendum within six months or a year.

Today we are told that all it requires is 50 per cent plus one of the registered voters rather than only 50 per cent of the votes actually cast. Mr. Ryan also says:

Canada cannot be lost on a question that is an example of outright fraud as well as misleading and dishonest.

de leur projet de loi, ils ont dit: «si le peuple québécois se prononce en tant que peuple sur son avenir, la règle sera 50 p. 100 plus un. Ce qui veut dire que dans tous les autres cas, le gouvernement du Québec ne reconnaît pas la règle du 50 p. 100 plus un. La loi des consultations populaires du Québec ne prévoit pas de seuil de majorité — ce qui est une bonne chose — et laisse au gouvernement le besoin d'évaluer le résultat. La seule fois où un vote pourra déterminer le résultat, c'est quand il s'agira de nous arracher le Canada. J'espère qu'on dira à Mme Harel qu'au moment même où on refuse toutes sortes de majorités très claires contre des municipalités qu'on veut amalgamer contre leur volonté, on dira que pour briser un pays, 50 p. 100 plus un c'est suffisant? C'est pour vous prouver à quel point cette règle est absurde et inacceptable pour ce genre de décision grave et irréversible.

Le sénateur Nolin: Vous confirmez l'affirmation de M. Ryan lorsqu'il dit et je le cite:

Le projet de loi procède d'une méfiance quasi vicérale à l'endroit de la bonne foi d'un parti et d'un gouvernement qui ont toujours agit, que je sache, dans le respect des règles constitutionnelles et de la l'égalité.

M. Dion: Je ne fais pas de procès d'intention, je me base sur les faits. Si M. Bouchard nous disait aujourd'hui que bien sûr il ne précipitera pas les gens dans un référendum sans avoir l'assurance de le gagner clairement, mais lorsqu'il aurait la preuve, par toutes sortes d'indices qu'on obtient en démocratie, que le référendum est l'occasion — non pas de savoir ce que les gens pensent et ainsi essayer d'arracher une majorité par une question bâtie à coup de «focus group» dans le «bunker», mais qu'il sait que les Québécois veulent cesser d'être Canadiens et que c'est clair — de donner à cet appui une confirmation officielle, je ne serais pas là devant vous à défendre le projet de loi sur la clarté.

Ce n'est toutefois pas ce qu'il dit, car il dit que 50 p. 100 plus un sera la règle et que dès qu'il l'obtiendra, ce sera bon pour toujours, et que même s'il ne l'obtient pas, il va se réessayer. On a essayé une fois, et une deuxième fois. Les deux fois, le leader du Oui, non seulement le premier ministre du Canada mais le leader du oui aussi a dit que les questions étaient des fraudes. En 1980, M. Ryan était le chef, et voici ce qu'il disait de la question de 1980:

[...]une vraie fraude [...] trompeuse et malhonnête. [...] camouflage en vue d'élargir au maximum l'assiette du Oui.

Et au sujet du 50 p. 100 plus un, M. Ryan disait, à deux jours du vote en 1980:

Si les Québécois votaient oui à 52 p. 100 mardi soir, on ne saurait pas ce que cela voudrait dire parce qu'il n'y aurait pas de négociations et l'on serait plongé dans un deuxième référendum d'ici six mois ou un an.

Aujourd'hui, il nous dit que cela prend 50 p. 100 plus un des inscrits et non pas seulement 50 p. 100 des voix exprimées. M. Ryan dit aussi:

On ne peut pas perdre le Canada avec une question qui est une vraie fraude et une question trompeuse et malhonnête.

I am not imputing motives to anyone, my judgment is based on the facts. We have a country called Canada and this country will not be lost by any Canadian as the result of confusion. It is a fundamental question of law and I hope that you, Senators, will give this guarantee to Canadians by voting, both Conservatives and Liberals, in favour of this clarity bill.

[English]

Senator Murray: You had indicated that you would turn to Senator Prud'homme and then you would thank the minister. I do not have any further questions or comments. I will be silent, but if there are other senators who have questions or comments to make, why on earth do we need to end the meeting so abruptly at three o'clock? I know that the schedule called for the presence of the minister from 1:30 until three o'clock, but this is an important matter. If there are senators who have questions to ask, surely the minister will be willing to stay longer.

The Chairman: The minister has indicated that he will be able to stay for some more time, if it is the will of the committee members to continue.

Mr. Dion: I am available for my colleagues.

[Translation]

Senator Prud'homme: I feel left out by the Minister — I say this without malice — when he says that he hopes that all my colleagues both Liberal and Conservative will vote in favour of Bill C-20.

Mr. Dion: Excuse me.

Senator Prud'homme: Minister, in your defence, I can say that you are not the only one who forgets independent senators. It is a fact that after so many years we still have not yet resolved the role of independents in the Senate, so I do not feel slighted. I know that it was not meant personally. I must also say that nothing is more pleasant for me than to see you engaged in such brilliant debate and clearly coming off as the winner in your debates with Minister Facal. It is very pleasant for a federalist like me. I have been passionately involved, and here I feel obliged to hold myself back because it seems that I get everyone worked up because I am too passionate. That is what my colleagues have told me.

[English]

When I talk about Canada, I have passion. Is that clear? When I talk about Canada, yes, I have passion. Canadians must understand that Canada is about specificity. I have in this country my own specificity. My very good friend Senator Chalifoux is luckier than I because as soon as she asks something, they tend to say "yes" right away. She has her own specificity. That is what makes Canada so glorious.

[Translation]

I am a politician. My colleague Senator Nolin and myself are the only two survivors of the parliamentary No committee of 1980.

Moi, je ne fais pas de procès d'intention, je juge à partir des faits. Nous avons un pays qui s'appelle le Canada, et ce pays ne sera jamais perdu par aucun Canadien, dans la confusion. C'est une question de droit fondamental et j'espère que vous, sénateurs, donnerez cette garantie aux Canadiens en votant, conservateurs et libéraux ensemble, pour le projet de loi sur la clarté.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Vous avez dit que vous donnerez la parole au sénateur Prud'homme et qu'ensuite vous remercerez le ministre. Je n'ai pas pour ma part d'autres questions ou observations. Je ne dirai donc rien, mais s'il y a d'autres sénateurs qui ont des questions ou observations, pourquoi diable faut-il mettre aussi abruptement un terme à cette réunion à 15 heures? Je sais que notre ordre du jour précisait qu'il comparaitrait de 13 h 30 à 15 heures, mais c'est quand même une question importante. S'il y a des sénateurs qui veulent interroger le ministre, j'imagine que celui-ci n'hésiterait pas à rester un peu plus longtemps.

La présidente: Le ministre nous a dit qu'il pourrait effectivement rester un peu plus longtemps si les membres du comité le souhaitent.

M. Dion: Je suis à la disposition de mes collègues.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Je me sens exclu du débat par le ministre, — mais je le dis gentiment — puisqu'il dit espérer que tous mes collègues libéraux et conservateurs voteront en faveur du projet de loi C-20.

M. Dion: Excusez-moi.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le ministre, pour bien finir votre journée, je peux vous assurer que vous n'êtes pas le seul qui oublie les indépendants. En effet, nous n'avons pas encore résolu, après tant d'années, le rôle des indépendants au Sénat, alors je ne m'en fais pas. Je sais que vous ne me visiez pas personnellement. Je dois vous dire aussi que rien ne m'est plus agréable que de vous voir débattre avec brio, et je dirais même gagner, tous vos débats avec le ministre Facal. Pour un fédéraliste comme moi, c'est agréable. Ayant participé vigoureusement, et là je suis obligé de me retenir parce qu'il paraît que j'excite tout le monde parce que j'ai trop de passion. Je me suis fait dire cela par des collègues.

[Traduction]

Quand je parle du Canada, je parle avec passion. Est-ce clair? Quand je parle du Canada, c'est vrai, je parle avec passion. Les Canadiens doivent comprendre que le Canada, c'est une question de spécificité. J'ai ma propre spécificité dans ce pays. Ma très bonne amie, le sénateur Chalifoux, est plus chanceuse que moi car dès qu'elle demande quelque chose, on a tendance à dire «oui». Elle a sa propre spécificité. C'est ce qui fait que le Canada est si merveilleux.

[Français]

Je suis un praticien de la politique. Mon collègue le sénateur Nolin et moi-même sommes les deux seuls survivants du comité du Non parlementaire de 1980.

[English]

You told us so many things the other day, but you forgot to tell us you were Canadian. Remember, I am the one who reminded you of that. I mean on the committee which was for a No vote.

[Translation]

There was the late Jean Marchand, Jean Chrétien and myself representing the caucus. It was not because people liked me, but I was elected by a secret vote and I did my job. Senator Nolin represented the Conservatives in the No committee. It was not easy but when we looked at the result, we were worried: 60-40 in 1980. In 1995 — that is when you started taking part as commentator on television — the vote was 50-50. I am not trying to make a connection between your participation and a closer vote, but I am attempting to put us back in the context and I hope you will correct me if I am wrong.

The only comment I would like to make — I do not know where Ms Fraser has gone to, I am sorry, I hope it is not because I am getting on her nerves — is that we politicians who will be going out on the street to continue to defend our attachment to the federal system with our fellow citizens, those who will be fighting this fight, are very disappointed to have such a bill at the present time.

[Traduction]

Vous nous avez dit tellement de choses l'autre jour, mais vous avez oublié de nous dire que vous étiez canadien. Souvenez-vous que c'est moi qui vous l'ai rappelé. Je veux dire au sein du comité du Non.

[Français]

Il y avait le regretté Jean Marchand, Jean Chrétien, et moi-même qui représentait le caucus. Pas parce qu'on m'aimait, mais j'étais élu par un vote secret et j'ai fait mon travail. Le sénateur Nolin représentait les conservateurs au comité du Non. Cela n'a pas été facile, mais quand je regarde le résultat, on s'est énervés: 60-40 en 1980. En 1995, — vous aviez d'ailleurs commencé à participer en tant que commentateur à la télévision — le vote a été 50-50. Je ne veux pas faire un rapprochement en disant qu'avec votre participation le vote a été plus serré, mais je dois nous resituer, et j'espère que vous me corrigerez si je me trompe.

Le seul commentaire que je vais faire, — je sais pas où est rendue Mme Fraser, je le regrette, j'espère que ce n'est pas parce que je l'énervé trop — c'est que nous les praticiens de la politique, ceux qui auront à aller dans la rue auprès de nos compatriotes pour continuer de défendre l'attachement au système fédéral, ceux qui auront à aller se battre, se sentent vraiment déçus qu'il y ait à ce moment-ci un projet de loi.

[English]

It is a time bomb only during a referendum. I do not believe that there will be one, but if there were, Senator Nolin and I and a few other honourable senators will have some very difficult roles to play. Many people will say, "Do not worry, Bill C-20 is there. Ottawa will decide if it is clear." My comment is: Do you not think —

The Chairman: Did I miss your question?

Senator Prud'homme: The question is very simple. Do you not think ...

[Translation]

For the French-Canadian federalist politicians from Quebec — I am not afraid of the words — you are adding to our problems in convincing our fellow citizens that Canada is an indivisible country that knows how to respect distinctions and specific identities and that in the final analysis, the best thing is to stay together. Do you not see the danger? Not today, but in an election period?

Mr. Dion: I personally am convinced and certain that the clarity bill is a powerful instrument for the cause of Canadian unity because it removes from the independence leaders the weapon that they have been using for 30 years, namely "confusion." You know that just as well as I. Knowing that Quebecers wish to remain Canadians, they have always presented them with confusing questions. The last time, as the polls indicated, a great number of Quebecers went to vote, not on secession, but on the possibility of renegotiating something as part of Canada.

One of the three leaders of the Yes camp, Mr. Mario Dumont, told us this year that he never was a sovereigntist.

He did not say: "I used to be one but I am no longer." He said: "I have never been a sovereigntist." In other words, Canada was put in an unacceptable situation for any self-respecting citizen, where there was a pretence that we agreed on what we were voting on when the three leaders were not secessionists. I do not know any other democracies that would accept such behaviour.

[English]

If we accept that for our country, Canada, then we are saying to Quebecers that Canada is not a country full of value, that it is a country that we may break up easily in the Parizeau way. When you agree to play this game, it becomes very difficult for the No side to convince Quebecers that this country is great. The No side during the campaign must accept the rules that the Yes side has decided in order to win, not in order to be clear.

You have heard what Maurice Pinard, the leading expert on Quebec public opinion, said about that and how much he supports the clarity bill because he thinks that the more we clarify the issue, the more the voters will vote No to that. Indeed, if we wanted to bring in all the polls that have been made for the past 30 years, there would not be enough room in this place. No one

[Traduction]

C'est une bombe à retardement seulement en cas de référendum. Je ne crois pas qu'il y en aura un, mais s'il y en a un, le sénateur Nolin et moi, ainsi que quelques autres honorables sénateurs auront un rôle très difficile à jouer. Beaucoup de gens diront: «Ne vous inquiétez pas, il y a le projet de loi C-20. Ottawa décidera si la question est claire.» Voici ce que j'en dis: ne pensez-vous pas...

La présidente: Votre question m'a-t-elle échappé?

Le sénateur Prud'homme: La question est très simple. Ne pensez-vous pas...

[Français]

Pour les praticiens fédéralistes canadiens-français du Québec — je n'ai pas peur des mots —, vous ajoutez à nos problèmes d'aller convaincre nos concitoyens et concitoyennes que le Canada est un pays indivisible qui sait respecter les nuances, les spécificités et qu'à la fin de la journée, c'est mieux de rester ensemble. Vous ne voyez pas de danger? Pas aujourd'hui, mais en période électorale?

M. Dion: J'ai la conviction et la certitude en moi-même que le projet de loi sur la clarté sert puissamment la cause de l'unité canadienne, en enlevant aux leaders indépendantistes l'arme qu'ils ont utilisée depuis 30 ans, qui s'appelle «la confusion». Et vous le savez comme moi. Sachant que les Québécois veulent rester Canadiens, ils leur ont toujours présenté des questions confuses. La dernière fois, les sondages sont là pour le démontrer, grand nombre de Québécois sont allés voter, non pas sur la sécession, mais sur la possibilité qu'on renégocie quelque chose dans le Canada.

Un des trois leaders du camp du OUI, M. Mario Dumont, nous a dit cette année qu'il n'a jamais été souverainiste.

Il n'a pas dit: «Je l'étais et j'ai cessé de l'être». Il a dit: «Je n'ai jamais été souverainiste». C'est-à-dire qu'on a mis le Canada dans une situation inacceptable pour un type qui se respecte, où l'on a fait semblant de se croire les uns les autres qu'on votaient alors que les trois leaders n'étaient pas sécessionnistes. Je ne connais pas d'autres démocraties qui accepteraient cela.

[Traduction]

Si nous acceptons cela pour notre pays, le Canada, nous disons alors aux Québécois que le Canada n'est pas un pays plein de valeurs, que c'est un pays qu'on peut démembrer facilement à la façon Parizeau. Quand vous acceptez de jouer ce jeu, il devient très difficile pour le camp du Non de convaincre les Québécois que nous avons un grand pays. Le camp du Non doit accepter pendant la campagne les règles que le camp du Oui a choisies dans le but de gagner, et non d'être clair.

Vous avez entendu ce que Maurice Pinard, grand spécialiste de l'opinion publique au Québec, a dit à ce sujet et combien il est en faveur du projet de loi de clarification parce qu'il pense que plus nous clarifions la question, plus les électeurs vont voter Non à la question. En effet, si nous voulions apporter ici les résultats de tous les sondages effectués au cours des 30 dernières années, il

would show support for separation if the question is separation — not one.

Senator Prud'homme: Then why are we so nervous?

Mr. Dion: Because we must ensure that, after a Yes vote, we will not have the chaos we had the last time, when Mr. Parizeau would have tried to separate without the clear support of his population. That would have created a lot of problems here in Ottawa, in Toronto, in Vancouver, in Halifax, in Edmonton, and in Montreal. It would have been chaos. If we Quebecers decide to go, we must be clear. If we do not want to go, we should not pretend that we will enter negotiations about that.

Senator Grafstein: My first question is really not a question, it is a reference to Mr. Estey's testimony. I should like to put the following exchange on the record:

Senator Grafstein: Even if I chose to delegate my power as a senator to the House of Commons, could I do so?

Mr. Estey: No.

Senator Grafstein: What if we proceed with this bill, unamended? You have said it will fall to the ground unless the Senate is included. You use that term, "fall to the ground." Does that mean that it becomes a nullity without the Senate being included?

He concluded that I cannot delegate.

I do not want to debate this in the dying moments of this session, but to me it seemed clear that the bill without the Senate is a nullity.

I want to go back to my original thesis, and the interpretation of the Supreme Court's decision as obligating the federal government to vote on a clear question and a clear majority without further reference to the voice of the people.

Let me put this example to you. Nunavut has 12,114 voters. Under the bill, Nunavut would be treated in the same way as a province, because although it is a territory, under the Interpretation Act, "province" includes a territory. Let us put the word "Nunavut" in here. If there were a clear question, "Should Nunavut separate from Canada?" and a clear vote, say 66 and two-thirds per cent, are you suggesting that, under the court reference, 6,000 or 7,000 voters could force the federal government to negotiate secession for 20 per cent of the land mass of Canada?

Mr. Dion: We may argue the legal meaning of the difference between a province and a territory, but this is not the point. The point is that the answer to this question has been clearly expressed by the grand chiefs who came before you. There is no support for separation among the Inuit population in Nunavut. There is no support anywhere except, unfortunately, in my province, Quebec.

n'y aurait pas suffisamment de place dans cette pièce. Personne n'appuierait la question si elle portait sur la séparation — pas une seule personne.

Le sénateur Prud'homme: Alors pourquoi sommes-nous si nerveux?

M. Dion: Parce que nous devons nous assurer qu'après un vote en faveur du Oui, nous ne retrouverons pas le chaos que nous avons vu la dernière fois, lorsque M. Parizeau était prêt à faire la séparation sans l'appui clair de sa population. Cela aurait créé beaucoup de problèmes ici à Ottawa, à Toronto, à Vancouver, à Halifax, à Edmonton et à Montréal. Il y aurait eu un véritable chaos. Si nous, les Québécois, décidons de partir, nous devons être clairs. Si nous ne voulons pas partir, nous ne devrions pas prétendre que nous entreprendrons des négociations à ce sujet.

Le sénateur Grafstein: Ma première question n'est pas vraiment une question, je veux plutôt faire allusion au témoignage de M. Estey. Je veux faire insérer dans le compte rendu l'échange suivant:

Le sénateur Grafstein: Si je voulais déléguer mes pouvoirs de sénateur à la Chambre des communes, pourrais-je le faire?

M. Estey: Non.

Le sénateur Grafstein: Que se passerait-il si nous adoptions ce projet de loi sans le modifier? Vous avez dit qu'il échouera si le Sénat n'est pas inclus. Vous avez dit que le projet de loi «tombera». Cela signifie-t-il qu'il deviendra nul sans l'inclusion du Sénat?

Il a conclu que je ne pouvais pas déléguer mes pouvoirs.

Je ne veux pas discuter de cette question pendant les dernières heures de la session en cours, mais il me semble clair que le projet de loi est nul et non avenu sans l'inclusion du Sénat.

Je veux revenir à ma thèse originale, et à l'interprétation de la décision de la Cour suprême obligeant le gouvernement fédéral à s'assurer que le vote portera sur une question claire et qu'il y aura une majorité claire, sans faire autrement allusion à la voix du peuple.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Le Nunavut compte 12 114 électeurs. Aux termes du projet de loi, le Nunavut serait traité de la même manière qu'une province, car bien que ce soit un territoire, aux termes de la Loi d'interprétation, le mot «province» comprend un territoire. Utilisons donc le mot «Nunavut» dans l'hypothèse. Si l'on posait une question claire: «Le Nunavut devrait-il se séparer du Canada?» et que les résultats du vote sont clairs, disons 66 2/3 p. 100, voulez-vous dire que d'après l'avis de la cour au sujet du renvoi, 6 000 ou 7 000 électeurs pourraient forcer le gouvernement fédéral à négocier la sécession de 20 p. 100 de la masse continentale du Canada?

M. Dion: Nous pourrions discuter de la signification juridique de la différence entre une province et un territoire, mais là n'est pas la question. Le fait est que la réponse à votre question a été clairement exprimée par les grands chefs qui ont témoigné devant vous. Il n'y a pas d'appui en faveur de la séparation parmi la population inuite du Nunavut. Il n'y a aucun appui nulle part sauf.

You have millions of human beings dreaming to be Canadian. Do not tell me that you do not believe in their will to stay Canadian, and that you think that we need to invent things which do not exist in our law to keep Canadians together. I am confident in the unity of my country, strongly confident.

Senator Grafstein: So am I, but I am trying to test the legal thesis.

Mr. Dion: I will not speculate about the will to secede that does not exist at all outside Quebec. As a Quebecer in Quebec, I am as Canadian as any other Canadian. I will not lose this country unless there is a clear will to separate in my province.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to quickly emphasize three points. First of all, we might ask ourselves what Sir Wilfrid Laurier would think of the statement. Let me read you an excerpt from the 1890 Declaration.

I may be asked what the future of Canada will be. Canada's destiny is to be British.

[English]

One dominion under the Crown.

[Translation]

I do not share the dreams or illusions of a small number of my fellow citizens of French origin who talk about creating a French nation along the St. Lawrence.

Sir Wilfrid Laurier understood quite correctly that his mandate as Prime Minister was not to start negotiations to dismember the country.

That being said, I would like to specify something for the benefit of everyone. The Senate does have a fundamental role to play in constitutional discussions in the country even after the patriation of the Constitution in 1982. Under section 46, the Senate has the same powers to initiate a constitutional resolution as the House of Commons. I quote section 46.(1):

The procedures for amendment under sections 38, 41, 42 and 43 may be initiated either by the Senate or the House of Commons or by the legislative assembly of a province.

In my opinion, it must be understood that a constitutional resolution may be initiated in the Senate.

Second, if the Senate refuses to ratify a constitutional resolution, a time period of 180 days or six months automatically elapses before the House of Commons cancels the Senate's veto. So it is not an insignificant role. We debated this bill for three months. Imagine debating it for six months. That is the responsibility conferred by the Constitution of Canada on the Senate in a process of constitutional negotiation. I think we have to stop creating the impression that the Senate is a...

[English]

malheureusement, dans ma province, le Québec. Il y a des millions d'êtres humains qui rêvent de devenir Canadiens. Ne me dites pas que vous ne croyez pas à leur volonté de rester Canadiens, et que vous pensez que nous devons inventer des choses qui n'existent pas dans nos lois pour que les Canadiens restent unis. Je suis sûr de l'unité de mon pays, extrêmement sûr.

Le sénateur Grafstein: Je le suis également, mais j'essaie de vérifier la thèse juridique.

M. Dion: Je ne veux pas spéculer sur la volonté de sécession qui n'existe pas du tout à l'extérieur du Québec. En tant que Québécois au Québec, je suis aussi Canadien que n'importe quel autre Canadien. Je ne perdrai pas ce pays à moins qu'il y ait dans ma province une volonté claire de se séparer.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'aimerais souligner trois points rapidement. D'abord, on a à se demander ce que sir Wilfrid Laurier penserait de la déclaration. Je vais vous lire un extrait du discours de la Déclaration de 1890.

On me demandera peut-être quel sera l'avenir du Canada. La destinée du Canada est d'être anglais.

[Traduction]

Une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la Couronne.

[Français]

Je ne partage pas les rêves ou les illusions du petit nombre de mes concitoyens d'origine française qui nous parlent de former une nation française sur les bords du Saint-Laurent.

Sir Wilfrid Laurier avait très bien compris que son mandat comme premier ministre n'était pas d'initier des négociations pour démembrer le pays.

Cela dit, j'aimerais préciser une chose pour le bénéfice de tout le monde. Le Sénat a un rôle fondamental dans les discussions constitutionnelles au pays même après le rapatriement de la Constitution en 1982. En vertu de l'article 46, le Sénat a les mêmes pouvoirs d'initiative d'une résolution constitutionnelle que la Chambre des communes. Je cite l'article 46.(1):

L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative.

Il faut, à mon avis, bien comprendre que l'initiative d'une résolution constitutionnelle peut commencer au Sénat.

Deuxièmement, si le Sénat refuse d'entériner une résolution constitutionnelle, il y a automatiquement un délai de 180 jours, de six mois, avant que la Chambre des communes n'annule le veto du Sénat. Donc, ce n'est pas un rôle insignifiant. On a débattu de ce projet de loi pendant trois mois. Imaginez qu'on en débatterait pendant six mois. C'est ce que la Constitution du Canada met comme responsabilité au Sénat dans un processus de négociation constitutionnelle. Je pense qu'il faut cesser de faire croire que le Sénat est un...

[Traduction]

Second class, laid back, just wait and see, and we will tell you what to do. This is not what I think is the law of the land.

[Translation]

Minister, how can you reconcile your statement that the government of Canada can, at all times, initiate under the present legal system negotiations or discussions to dismember the country when an Act adopted by the Parliament of Canada states:

[English]

The safety and security of the individual, the protection of the values of the body politic and the preservation of the sovereignty, security and territorial integrity of the state are fundamental obligations of government.

[Translation]

The safety and security of the individual, the protection of the values of the body politic and the preservation of the sovereignty, security and territorial integrity of this State are fundamental obligations of government. That is an Act adopted by the House of Commons in 1988. How can you now say that the government of Canada could begin negotiations to dismember the country without anyone being able to prevent it? In my opinion, it would be failing in its fundamental obligation that it adopted less than 12 years ago. I cannot agree with your position that there is no obligation to consult the House of Commons or the Senate to be relieved of this obligation. This is a legal obligation.

Mr. Dion: Senator Joyal, I do not know why you gave this quote of Sir Wilfrid Laurier. Everyone knows that Sir Wilfrid Laurier was against separation. And everyone knows that Stéphane Dion and Jean Chrétien are also against separation. To be in favour of separation you have to be a separatist.

Senator Prud'homme: Not only Dion and Chrétien.

Mr. Dion: As far as I know, there are no separatists in the Senate. Second, concerning the duty to protect the rights of Canadians, I already answered that question. Until secession actually takes place, Canadians are Canadians. And the government of Canada has the duty to protect their constitutional rights.

Senator Joyal: It may not embark upon negotiations.

Mr. Dion: That, in my opinion, is where you are making a mistake. It may enter into negotiations, but during the negotiations all citizens' rights are fully and completely protected.

The provincial government or the government of an independent State do not have the power to make a self-proclamation. It may not remove from the citizens of the province their full rights as Canadians in the negotiations. Nothing guarantees that the eventual result will be secession. It is quite possible that this will not be the result, not merely because of bad faith but because the difficulties would be huge. Breaking up a

Citoyens de seconde zone, détendus, attendez patiemment, et nous vous dirons quoi faire. Ce n'est pas ce que je pense que sont les lois du pays.

[Français]

Monsieur le ministre, comment pouvez-vous réconcilier votre affirmation que le gouvernement du Canada, en tout temps, peut initier dans l'état du droit actuel des négociations, des discussions pour démembrer le pays quand dans une loi adoptée par le Parlement du Canada on dit:

[Traduction]

La sécurité et la protection des citoyens, la protection des valeurs du corps politique et la préservation de la souveraineté, de la sécurité et de l'intégrité territoriale de l'État sont des obligations fondamentales du gouvernement.

[Français]

Le gouvernement canadien n'a pas d'autres obligations que de maintenir la souveraineté canadienne, l'intégrité territoriale du Canada et les droits et libertés de chacun de ses citoyens. C'est une loi que la Chambre des communes a votée en 1988. Comment pouvez-vous dire aujourd'hui que le gouvernement du Canada pourrait commencer des négociations pour démembrer le pays sans en être empêché par qui que ce soit? Il faillirait, à mon avis, à son obligation fondamentale qu'il a lui-même déjà acceptée de voter il y a moins de 12 ans. Je ne peux pas partager votre affirmation qu'il n'y a aucune obligation de consulter la Chambre des communes ou le Sénat pour être relevé de cette obligation. Cette obligation est légale.

M. Dion: Sénateur Joyal, je ne sais pas pourquoi vous avez cité cette citation de sir Wilfrid Laurier. Tout le monde sait que sir Wilfrid Laurier était contre la séparation. Et tout le monde sait que Stéphane Dion et Jean Chrétien sommes contre la séparation. Pour vouloir la séparation, il faut être séparatiste.

Le sénateur Prud'homme: Pas seulement Dion et Chrétien.

M. Dion: À ce que je sache, il n'y a pas de séparatistes au Sénat. Deuxièmement, le devoir de protéger les droits des Canadiens, je vous ai répondu là-dessus. Tant que la sécession n'est pas faite, les Canadiens sont des Canadiens. Et le gouvernement du Canada a le devoir de protéger leurs droits constitutionnels.

Le sénateur Joyal: Il ne peut pas entrer en négociation.

M. Dion: Oui, c'est là, à mon avis, où vous commettez une erreur. Il peut entrer en négociation mais durant les négociations tous les citoyens ont leurs droits protégés pleinement et entièrement.

M. Dion: Le gouvernement provincial ou le gouvernement d'un État indépendant n'a pas le pouvoir de s'autoproclamer. Il ne peut pas enlever aux citoyens de sa province leurs pleins droits de Canadiens dans les négociations. Rien ne garantit que nous arriverons à la sécession au bout du compte. Nous risquons de ne pas y arriver, pas simplement par mauvaise volonté mais parce que les difficultés seraient énormes. Scinder un pays tel que le

country like Canada would be a gigantic undertaking. In paragraph 151 the court sets out why Canada may enter into negotiations:

Negotiations...would bear upon the potential act of secession and its possible conditions were it to take place.

That is what it would be our duty to discuss. In paragraph 97, I quote:

Negotiators would have to contemplate the possibility of secession...

There is no right to secession, therefore there is no guarantee that such a result would be achieved but it is our duty to contemplate this possibility. We cannot say that we do not wish to consider it.

I will quote section 88, which is perhaps the most important:

The federalism principle, in conjunction with the democratic principle, dictates that the clear repudiation of the existing constitutional order and the clear expression — the word “clear” comes up time and time again in the Supreme Court opinion — of the desire to pursue secession by the population of a province would give rise to a reciprocal obligation on all parties to Confederation to negotiate constitutional changes to respond to that desire.

We are not negotiating just anything, we are negotiating to respond to that desire. It does not say that we will succeed, but that is our obligation.

That is what the court says in at least three sections. I could quote other sections if I had time. The Supreme Court took the time to spell that out. If it had deemed it necessary for a national referendum to be held before entering into these negotiations, do you not think it would have said so?

Senator Joyal: The Supreme Court said that the political actors can seek authorization from the majority of Canadians. It is the responsibility the Canadian government has, if it is to be relieved of its fundamental obligation to maintain the territorial integrity and sovereignty of Canada.

Mr. Dion: Governments can consult their people at any time, including by way of a referendum, nothing prevents them from doing so. However, the opinion on the reference on the secession of Quebec does not contain a legal obligation, you are inventing it.

Senator Joyal: The Supreme Court has said that both the Quebec and the Canadian majorities must be reconciled. The majority in Quebec does not have the right to force the other majority to abandon its rights. That is what we fundamentally disagree on.

Mr. Dion: You and the Supreme Court?

Senator Joyal: Not at all, it is on the fundamental nature of the Canadian government's constitutional responsibility to maintain the territorial integrity, the sovereignty of Canada and the rights and freedoms of all citizens in this country. That is the

Canada représenterait une tâche gigantesque. La cour écrit pourquoi le Canada peut entrer en négociation, au paragraphe 151:

Les négociations [...] porteraient sur l'acte potentiel de sécession et sur ses conditions éventuelles si elle devait effectivement être réalisée.

C'est sur cela que nous aurions le devoir de discuter. Au paragraphe 97, je cite:

Les négociateurs devraient envisager la possibilité d'une sécession [...]

Il n'y a pas de droit à la sécession, donc il n'y a aucune garantie que nous y parvenions, mais nous avons l'obligation d'envisager cette possibilité. Nous ne pouvons pas dire que nous ne voulons pas l'envisager.

Je cite le paragraphe 88, peut-être le plus important:

Le principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l'ordre constitutionnel existant et l'expression claire — le mot «clair» revient tout le temps dans l'avis de la Cour suprême — par la population d'une province du désir de réaliser la sécession donne naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé.

Nous ne négocions pas n'importe quoi, nous négocions en vue de répondre à ce désir. Il n'est pas dit que nous y arriverons, mais c'est l'obligation que nous avons.

C'est ce que la cour a dit dans au moins trois articles. Je pourrais citer d'autres articles si j'en avais le temps. La Cour suprême a pris le temps de le dire. Si elle avait estimé nécessaire qu'un référendum national soit tenu avant d'entrer dans ces négociations, ne croyez-vous pas qu'elle l'aurait dit?

Le sénateur Joyal: La Cour suprême dit que les acteurs politiques peuvent aller chercher leur autorisation auprès de la majorité de la population canadienne. C'est la responsabilité que le gouvernement canadien a pour être relevé de son obligation fondamentale de maintenir l'intégrité du territoire et la souveraineté du Canada.

M. Dion: Les gouvernements peuvent à tout moment consulter leur population, y compris par référendum, rien ne les en empêche. Cependant, il n'y a pas d'obligation légale dans l'avis sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, vous l'inventez.

Le sénateur Joyal: La Cour suprême a dit qu'il faut réconcilier les deux majorités, celle du Québec et celle du Canada. La majorité au Québec n'a aucun droit de forcer l'autre majorité à abandonner ses droits. C'est sur cela que fondamentalement nous ne nous entendons pas.

M. Dion: Vous et la Cour suprême?

Le sénateur Joyal: Pas du tout, c'est sur l'élément fondamental de la responsabilité constitutionnelle du gouvernement canadien de maintenir l'intégrité du territoire, la souveraineté du Canada et les droits et libertés de chacun des

responsibility of the government of Canada; it cannot abandon it. And even when it negotiates, if it wants to be relieved of this responsibility, in a democracy, it will have to go to the Canadian people and say: "There has been a referendum in Quebec! The question was clear. The majority was clear. The Parliament of Canada has spoken, now it is up to you, as Canadians, to authorize me to sit down at the table and come up with some type of agreement."

That is what we do not agree on. You are by-passing national sovereignty when it comes to dismantling Canada. I cannot find any fundamental reference to this in the debate.

Mr. Dion: Professor Howse was the only one who supported that position, none of the other legal experts supported it. In this context, if we look at the negotiations that took place in Charlottetown, before negotiating, you would have had to have held a national referendum to ask Canadians for the authorization to negotiate. That is what Senator Joyal is talking about. It is quite exceptional. I do not know how many democracies require their governments to obtain the right to negotiate by way of a referendum. The Supreme Court would have addressed that.

On the contrary, it said that the governments could enter into negotiations on anything they wanted, including secession and that they could consult the population via different means, including the referendum. Neither the Supreme Court opinion nor our practices contain the idea that we would be legally required to hold a national referendum before undertaking such negotiations.

Senator Joyal: It corresponds to the democratic tradition in our country with respect to the only decision on which Canadians will never be consulted, that is, the dismantling of the country. You say that it is unprecedented!

Of course it is, since we would be negotiating the end of Canada, the end of everyone's rights, not just Quebecers, but the end of rights for citizens from New Brunswick, for example, minorities outside Quebec, provinces in the West and everyone. That is obviously unprecedented.

Mr. Dion: In no way does the notion that the two majorities must be reconciled preclude any negotiations, since the objective of the negotiations would be to reconcile the two majorities. The Supreme Court has spelled out the way in which we will have to reconcile the two majorities, by honouring the principles of federalism, democracy, constitutionalism and the rule of law, and minority rights.

Senator Joyal: Quebecers do not have more democratic rights over Canada than Canadians themselves. We live in a democracy or we do not. If Canadians continue to have the right to their territorial integrity, their sovereignty, the protection of their rights and freedoms without interruption by any successive government, and we say that Quebecers can decide how all of that could be set aside once they have so decided, how do you reconcile the two democratic principles? One majority is in the hands of the other and that is what cannot fundamentally exist in a democracy. I told you that earlier on, I used the example of the co-operation that

citoyens au pays. C'est la responsabilité du gouvernement du Canada, il ne peut pas l'abandonner. Et même quand il négociera, s'il veut être relevé de cette responsabilité, en toute démocratie, il devra se représenter devant la population canadienne pour leur dire: «Voici, il y a eu un référendum au Québec! La question était claire. La majorité était claire. Le parlement du Canada s'est prononcé, maintenant c'est à vous, Canadiens, de m'autoriser à m'asseoir à la table et à trouver une forme d'entente».

C'est sur cela que nous ne nous entendons pas. Vous passerez par-dessus la souveraineté nationale lorsqu'il s'agira de démembrer le Canada. Je ne trouve aucun élément fondamental à ce sujet dans ce débat.

M. Dion: Seul le professeur Howse a appuyé cette thèse, tous les autres experts légaux ne l'ont pas appuyée. Dans ce contexte, si nous prenons l'exemple des négociations qui ont eu lieu à Charlottetown, il aurait fallu qu'avant même de négocier, vous ayez fait un référendum national pour demander aux Canadiens l'autorisation de négocier. C'est ce dont parle le sénateur Joyal. C'est plutôt extraordinaire. Je ne sais pas dans combien de démocraties les gouvernements, pour avoir le droit de négocier, doivent obtenir ce droit par référendum. La Cour suprême en aurait parlé.

Au contraire, elle a dit que les gouvernements pouvaient entrer en négociation sur tout ce qu'ils voulaient, y compris la sécession, et qu'ils avaient la capacité de consulter leur population par différents moyens, y compris par référendum. L'idée que nous aurions l'obligation légale d'aller en référendum national avant d'entreprendre de telles négociations n'est pas dans l'avis de la Cour suprême ni dans notre pratique.

Le sénateur Joyal: C'est en correspondance avec la tradition démocratique de notre pays vis-à-vis la seule décision sur laquelle les Canadiens devront jamais être consultés, soit le démantèlement du pays. Vous dites que c'est sans précédent!

C'est bien sûr, puisque nous négocierons la fin du Canada, la fin des droits de tout le monde, pas juste des Québécois, mais la fin des droits des citoyens du Nouveau-Brunswick, par exemple, des minorités hors Québec, des provinces de l'Ouest et puis tout le monde. C'est sûr que c'est sans précédent.

M. Dion: En aucune façon la notion de deux majorités à réconcilier n'empêche qu'il y ait des négociations puisque le but de la négociation serait de réconcilier les deux majorités. La Cour suprême énonce la façon dont nous devrions réconcilier les deux majorités, c'est en respectant les principes de fédéralisme, de démocratie, de constitutionnalisme et d'état de droits, et de respect des minorités.

Le sénateur Joyal: Les Québécois n'ont pas plus de droits démocratiques sur le Canada que les Canadiens n'en ont eux-mêmes sur leur pays. Nous vivons en démocratie ou non. Si les Canadiens ont continuellement droit à l'intégrité de leur territoire, à leur souveraineté, à la protection de leurs droits et libertés sans interruption par quelque gouvernement qui succéderait à la direction du pays, et que nous disions que les Québécois peuvent décider que tout cela pourrait être mis de côté une fois qu'ils l'ont décidé, comment réconciliez-vous les deux principes démocratiques? Une majorité se retrouve entre les mains

would dissolve. We are talking about dissolving Canada, not simply allowing a province to secede, but cutting the country in two. This is not an ordinary constitutional amendment, we are putting an end to constitutional order in Canada, to the rights and responsibilities of all levels of government. That is what it is all about. How can you say, in democratic terms, that once 3.5 million Quebecers have decided that it is the end, it is the end for 26.5 million Canadians? In a democracy, I cannot accept one minority dictating its democratic will to the other. That is what we do not agree on.

Mr. Dion: I never said that. It is entering the negotiations, it is not the end. The difficulty of these negotiations is something we cannot even begin to imagine today. The rights of Quebecers like those of Canadians will have to be respected if unfortunately we were to enter such negotiations.

[English]

Senator Cools: I have a question that relates to Mr. Claude Ryan's testimony. However, before I go into that question, I should like to say to the minister that not only does the Government of Canada have no legal obligation or authority to negotiate or enter into any secession talks, but I would also say that the Government of Quebec has no constitutional authority under our current framework to promote secession. Perhaps if some of these positions had been taken with more force some years ago, we might not be in the situation we are in now.

In addition, in response to your previous remarks, minister, there are some of us who also feel that this is their country.

My question arises out of Mr. Ryan's testimony. Mr. Ryan raised a very important point, to which you have not responded and it seems to elude many. However, I thought it was a profound point.

Mr. Ryan said that Bill C-20 would undermine the federalist position in Quebec. He also said it adds fuel to the separatist position, which is a serious thing for Mr. Ryan to say. I think it is a terrible misfortune that we are not supporting Mr. Charest, as well.

Mr. Ryan said that Bill C-20 has a "visceral distrust" of the National Assembly and of the Government of Quebec. That is a very important fact. Mr. Ryan says that Bill C-20 has a natural suspicion — let us call a spade a spade — of Mr. Bouchard and Mr. Bouchard's government.

There is a whole tradition around the principles of drafting, and traditionally a bill could not move on a supposition or an assumption that the king or a government would act improperly. You have departed from that principle. It is not the first that you have departed from, but you have departed from that principle.

de l'autre et c'est cela qui ne peut pas exister fondamentalement en démocratie. Je vous l'ai dit tantôt, j'ai pris l'exemple de la coopération qui voudrait se dissoudre. Il s'agit de dissoudre le Canada, pas uniquement de faire la sécession d'une province, mais de couper le pays en deux. Ce n'est pas un amendement constitutionnel ordinaire, nous mettons fin à l'ordre constitutionnel canadien, à toutes les libertés et responsabilités de chacun des ordres de gouvernement. C'est de cela dont il s'agit. Comment pouvez-vous en termes démocratiques dire qu'une fois que 3,5 millions de Québécois ont décidé que c'était la fin, que ce l'était pour les 26,5 millions de Canadiens? Je ne peux pas accepter, qu'en démocratie, une minorité dicte ses volontés démocratiques à l'autre. C'est sur cela que nous ne nous entendons pas.

M. Dion: Je n'ai jamais dit cela. C'est l'entrée dans les négociations, ce n'est pas la fin. Ces négociations seront d'une difficulté que nous ne pouvons soupçonner aujourd'hui. Les droits des Québécois comme ceux des Canadiens devront être respectés si malheureusement nous entrons dans de telles négociations.

[Traduction]

Le sénateur Cools: J'ai une question à poser en rapport avec le témoignage de M. Claude Ryan. Avant de poser cette question, je tiens cependant à dire au ministre non seulement que le gouvernement du Canada a non seulement l'obligation juridique ou le pouvoir de négocier ou de participer à des pourparlers sur la sécession, mais aussi que le gouvernement du Québec n'a pas l'autorité constitutionnelle dans le cadre actuel pour promouvoir la sécession. Si l'on avait fait valoir certaines de ces positions avec plus de vigueur il y a quelques années, nous ne nous retrouverions peut-être pas dans la situation dans laquelle nous sommes actuellement.

En outre, pour répondre à vos remarques précédentes, monsieur le ministre, je vous dis qu'il y en a parmi nous qui pensent aussi que c'est leur pays.

Ma question découle du témoignage de M. Ryan. M. Ryan a soulevé un argument très important, auquel vous n'avez pas répliqué et il semble échapper à plusieurs personnes. J'estime cependant que c'est une idée qui a de la profondeur.

M. Ryan dit que le projet de loi C-20 saperait la position fédéraliste au Québec. Il dit également qu'il attise la flamme séparatiste, ce qui est très grave dans la bouche de M. Ryan. Je pense qu'il est terriblement malheureux également que nous n'appuyions pas M. Charest.

M. Ryan dit que le projet de loi C-20 est la manifestation d'une «méfiance viscérale» envers l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec. C'est un élément très important. M. Ryan dit que le projet de loi C-20 traduit une méfiance naturelle — appelons un chat un chat — envers M. Bouchard et le gouvernement de M. Bouchard.

Il y a toute une tradition qui sous-tend les principes de la rédaction législative, et cette tradition veut qu'une mesure législative ne peut partir de l'hypothèse que le roi ou un gouvernement pourrait se conduire de façon répréhensible. Vous avez dérogé à ce principe. Ce n'est pas le premier principe auquel vous avez dérogé, mais vous avez dérogé à ce principe.

If you believe, and if the Government of Canada really believes, that Mr. Bouchard and the Government of Quebec will be so dishonourable, so dishonest, so deceitful as to put an improper question before the population of Quebec, I would call that kind of behaviour treasonous on the part of a government. I do not mean to shock you, but my reading tells me that that kind of deception around the question of the composition of the integrity of a nation state is treasonous. That is a word some people do not like to hear, but I have done much reading on the subject.

I am saying to you that, if you believe, and if the Government of Canada believes, that Mr. Bouchard is treasonous, or potentially so, why is it that the government has not taken or does not propose to take the proper parliamentary action that corrects such action and behaviour in deviant or devious ministers? Why has the government brought us Bill C-20 to ask us to participate in that kind of deception?

Mr. Dion: I have some difficulty to reconcile both statements. The first one is to say that the very idea of promoting separation is treason, or something that you do not have any constitutional right to do in Canada.

Senator Cools: I said that there is no constitutional authority to promote secession.

Mr. Dion: I would like to go ahead without being interrupted.

The second is the idea that the clarity bill is showing an unfair distrust of the Government of Quebec. I have much difficulty reconciling those two points, but I will give my own answer.

First, in my country, Canada, you have the right to promote any idea you want except racial hatred. It is something very important for me. That is the sole exception. Otherwise you may promote all the ideas you want. You have the right to do that. I will fight for this right even though I will fight against separation with all the democratic means that I have.

Second, if we are facing the situation where clearly in my province, or in another province, a population wants to leave, this population does not have the right to leave. It has the right to invite the other partners of the federation to come to the table because they have the obligation to do so. I will quote from the court, paragraph 87 of the Quebec Secession Reference.

Our political institutions are premised on the democratic principle, and so an expression of the democratic will of the people of a province carries weight, in that it would confer legitimacy on the efforts of the Government of Quebec to initiate the Constitution's amendment process in order to secede by constitutional means.

Si vous croyez, et si le gouvernement du Canada croit vraiment, que M. Bouchard et le gouvernement du Québec seront peu honorables, seront malhonnêtes et fourbes au point de poser une question incorrecte à la population du Québec, je dirais qu'un tel comportement constitue une trahison de la part d'un gouvernement. Je ne cherche pas à vous choquer, mais je vois dans une telle duperie au sujet de la question de l'intégrité d'un État national une trahison. C'est un mot que certains n'aiment pas entendre, mais j'ai fait beaucoup de lecture sur la question.

Je vous dis que si vous croyez, et si le gouvernement du Canada croit, que M. Bouchard agit en trahison, ou risque de le faire, pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas pris ou ne propose-t-il pas de prendre les mesures parlementaires qui s'imposent pour contrer une telle action et un comportement aussi aberrant de la part de ministres sournois? Pourquoi le gouvernement nous a-t-il présenté le projet de loi C-20 pour nous demander de participer à une telle duperie?

M. Dion: J'ai de la difficulté à concilier les deux énoncés. Premièrement, vous dites que l'idée même de promouvoir la séparation constitue un acte de trahison, ou une chose que nous n'avons pas le droit de faire, constitutionnellement parlant, au Canada.

Le sénateur Cools: J'ai dit qu'il n'existe pas d'autorité constitutionnelle permettant de promouvoir la sécession.

M. Dion: J'aimerais pouvoir répondre sans être interrompu.

Deuxièmement, vous dites que le projet de loi sur la clarté est une manifestation d'une méfiance injuste envers le gouvernement du Québec. J'ai beaucoup de difficulté à concilier ces deux arguments, mais je vais vous donner ma propre réponse.

Premièrement, dans mon pays, le Canada, vous avez le droit de faire la promotion de n'importe quelle idée, sauf de la haine fondée sur la race. C'est une chose extrêmement importante pour moi. C'est la seule exception. À part cela, vous pouvez faire la promotion de toutes les idées que vous voulez. Vous avez le droit de le faire. Je suis prêt à me battre pour défendre ce droit même si je suis aussi prêt à me battre contre la séparation par tous les moyens démocratiques à ma disposition.

Deuxièmement, si nous faisons face à une situation où il est clair que dans ma province, ou dans une autre province, la population veut quitter le pays, cette population n'a pas le droit de le faire. Elle a le droit d'inviter les autres partenaires de la fédération à négocier, parce qu'ils ont l'obligation de le faire. Je vous cite un extrait du paragraphe 87 de l'avis de la cour au sujet du Renvoi sur la sécession du Québec.

Nos institutions politiques sont basées sur le principe démocratique et, par conséquent, l'expression de la volonté démocratique de la population d'une province aurait du poids, en ce sens qu'elle conférerait légitimité aux efforts que ferait le gouvernement du Québec pour engager un processus de modification de la Constitution en vue de faire sécession par des voies constitutionnelles.

Everything must be respected in this statement, not only what Mr. Bouchard wants to hear but also what others want to hear. All of us must respect what that means. That means we must be frank today because Mr. Bouchard is not respecting the full meaning of this statement. He said, "Yes, we will have the obligation to negotiate," and he stops there. The full sentence is "...if there is clear support and within the constitutional framework." Since he is stopping the sentence in the middle, we have the clarity bill.

The Chairman: Thank you Minister Dion.

Honourable senators, that concludes our session with this not inconsiderable witness. Mr. Dion, we are extremely grateful for the extra time. This session has been important for us, and your evidence will be very helpful for our consideration.

That concludes the list of witnesses that we will be hearing. Senators, I would just like to say for the record that we have also received briefs or substantive letters from the following persons or groups: Premier Binns of Prince Edward Island; Mr. Facal, Canadian Intergovernmental Affairs Minister of the Province of Quebec; Alliance Quebec; Atikamek c.p.; Makivik Corporation, Yves-Marie Morrisette, Michel Simard, Patrice Fortin, and David Gussow.

Senators, we reconvene at five o'clock in this room for clause-by-clause consideration on Bill C-20.

[Translation]

Senator Prud'homme: I would like to raise a point of order. You say that you have received a lot of correspondence.

[English]

Many people have sent briefs. To your knowledge they have just arrived. I do not have a right to vote on this committee, but how can you go immediately to clause by clause and do justice to all the people who have sent in briefs that have just been put in our hands now? They have not been read.

The Chairman: Senator Prud'homme, the answer to that question is that the vast majority of them have in fact been in our hands for a long time now. For example, this material from Alliance Quebec, Michel Simard and Mr. Facal has been available for some time now. We have had, I believe, two or maybe three today, one of those being the letter from Premier Binns which has been substantially discussed at this hearing.

The committee adjourned.

Il faut respecter tous les éléments de cet énoncé, et non seulement ce que M. Bouchard veut entendre, mais aussi ce que d'autres veulent entendre. Nous devons tous respecter ce que cela signifie. Cela signifie que nous devons être francs aujourd'hui parce que M. Bouchard ne respecte pas la signification complète de cet énoncé. Il dit: «Oui, nous aurons l'obligation de négocier», et il s'arrête là. La phrase devrait se continuer ainsi: «... s'il y a un appui clair et si c'est conforme au cadre constitutionnel». Étant donné qu'il arrête sa phrase au milieu, nous avons proposé le projet de loi sur la clarté.

La présidente: Merci, monsieur le ministre Dion.

Honorables sénateurs, ceci termine notre séance avec ce témoin absolument pas banal. Monsieur Dion, nous vous sommes extrêmement reconnaissants de nous avoir accordé ce temps supplémentaire. Cette séance a été très importante pour nous et votre témoignage nous aidera beaucoup dans notre examen du projet de loi.

Ceci termine la liste des témoins que nous entendrons. Honorables sénateurs, je tiens seulement à dire pour les fins du compte rendu que nous avons reçu également des mémoires et des lettres assez longues des personnes ou des groupes suivants: le premier ministre Binns de l'Île-du-Prince-Édouard; M. Facal, ministre des Affaires intergouvernementales de la province de Québec; Alliance Québec; Atikamek c.p.; la Société Makivik; Yves-Marie Morrisette, Michel Simard, Patrice Fortin et David Gussow.

Sénateurs, la réunion reprendra à 17 heures dans la même salle pour l'examen article par article du projet de loi C-20.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Je voudrais faire un rappel au Règlement. Vous nous dites avoir reçu beaucoup de correspondance.

[Traduction]

De nombreuses personnes ont envoyé des mémoires. D'après ce que vous en savez, ces documents viennent d'arriver. Je n'ai pas droit de vote à ce comité mais comment pouvez-vous passer immédiatement à l'examen article par article sans tenir compte de toutes ces personnes qui ont envoyé des mémoires que nous venons maintenant de recevoir? Ces mémoires n'ont pas été lus.

La présidente: Sénateur Prud'homme, je vous répondrai que cela fait longtemps que nous avons déjà reçu la grande majorité de ces mémoires. Par exemple, ces documents-ci d'Alliance Québec, de Michel Simard et de M. Facal sont disponibles depuis quelque temps déjà. Je pense que nous avons reçu deux ou peut-être trois documents aujourd'hui, dont une lettre du premier ministre Binns qui a déjà suscité beaucoup de discussion lors de cette réunion.

La séance est levée.

The Special Senate Committee on Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference, met this day at 5:08 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, the 12th meeting of the Special Senate Committee on Bill C-20 is now in session. I should like to welcome all of you once again, including the television audience, to our hearings.

At this point this afternoon, we move to the final stage in our consideration of Bill C-20, to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

Senator Lynch-Staunton: Before moving to clause-by-clause study, Madam Chairman, might I be allowed to make a motion that I think is in order now?

By the way, I am an *ex officio* member of this committee, but I am here to replace Senator Rivest, so I am not acting in an *ex officio* capacity. If either Senators Boudreau or Hays show up and there is a vote, I could act as *ex officio*.

The Chairman: You are acting as an ordinary senator.

Senator Lynch-Staunton: First, the minister did not say anything this afternoon about the urgency of this bill, and we all know there is no urgency.

Second, looking down the witness list that we have kept up to date, I see there are a number of potential witnesses who declined to appear because of the timing, not because they were unwilling to do so. I do not have to name them. You have the same list as I do. One said he could not come before June 19. Another one is in Australia until June 16. Another one could not come before July, and for others I do not have the exact timing, but it is obvious that some of these people who could bring a lot of insight to this bill refused to appear only because of the timing.

They should be given an opportunity to appear. That is the purpose behind this motion. This will be interpreted as a delaying tactic, and in effect it is, but for a good reason. Many senators around this table — even among those who support the bill — have had an extraordinary amount of difficulty in understanding all its implications.

Because of the importance given to it, particularly by the government — the most important bill in decades, one minister called it — I do not think it would be appropriate to move into clause-by-clause study at this stage. Again, we are repeating that there is no urgency. No one foresees a referendum, certainly not on secession, over the next few months.

For those reasons, which I hope are acceptable, I move:

Le comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec, se réunit aujourd'hui à 17 h 08 pour étudier ledit projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la douzième séance du comité sénatorial spécial sur le projet de loi C-20 est maintenant ouverte. Je vous souhaite à tous de nouveau la bienvenue ainsi qu'à nos téléspectateurs.

Nous passons maintenant à l'étape finale de notre examen du projet de loi C-20, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant de passer à l'étude article par article du projet de loi, madame la présidente, puis-je maintenant présenter une motion?

Soit dit en passant, je suis membre d'office du comité, mais comme je remplace le sénateur Rivest, je ne siège pas maintenant à titre de membre d'office. Si les sénateurs Boudreau ou Hays arrivent, je siégerai comme membre d'office.

La présidente: Vous siégez donc au comité comme simple sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais d'abord préciser que le ministre ne nous a pas dit cet après-midi qu'il était urgent que nous adoptions ce projet de loi. Comme nous le savons, il n'y a pas urgence.

J'aimerais aussi signaler qu'un certain nombre de témoins qui figuraient sur notre liste ont refusé de comparaître simplement parce que le moment choisi ne leur convenait pas. Je n'ai pas à vous les nommer. Vous avez la même liste que moi. L'un de ces témoins a dit qu'il ne pouvait pas comparaître avant le 19 juin. Un autre a dit qu'il était en Australie jusqu'au 16 juin. Un troisième ne pouvait pas venir avant juillet. Je ne sais pas exactement ce qu'il en est pour les autres, mais il est évident que des témoins qui auraient pu nous éclairer sur le projet de loi ont refusé de comparaître simplement parce que le moment choisi ne leur convenait pas.

Nous devrions donner l'occasion à ces personnes de comparaître devant le comité. Voilà donc l'objet de ma motion qu'on considérera à juste titre comme une mesure dilatoire qui vise cependant un but légitime. Bon nombre de sénateurs — et même ceux qui appuient le projet de loi — ont eu beaucoup de mal à en comprendre les conséquences.

Étant donné l'importance que le gouvernement en particulier attache à ce projet de loi — un ministre a d'ailleurs dit qu'il s'agissait du plus important projet de loi depuis des décennies —, je ne pense pas qu'il convienne de passer à l'étude article par article du projet de loi à ce moment-ci. Je répète qu'il n'y a pas urgence. Personne ne prévoit la tenue d'un référendum au cours des prochains mois, et certainement pas sur la sécession.

Voilà pourquoi je propose donc:

That clause-by-clause deliberation on Bill C-20 be not now proceeded with in order for the committee to continue to hear witnesses; and

That the committee report the bill back to the Senate no earlier than September 12, 2000.

I have copies of the motion for the clerk and enough copies for each senator.

The Chairman: Honourable senators, is it your pleasure to adopt the motion or shall we have a brief discussion of this matter?

[Translation]

Senator Nolin: This afternoon, in response to a question from Senator Kinsella, we heard the minister make a reference to a letter from the Premier of Prince Edward Island. He apprised us of some new facts, further to his meetings with the P.E.I. Premier.

Furthermore, it seems that the P.E.I. Premier took steps to have his legislature pass a resolution in support of Bill C-20. I think the least we can do is examine this resolution. There appears to be a contradiction between the document recently made public by Senator Kinsella and the minister's comments here this afternoon.

If only for the sake of this witness, I think some clarification of the P.E.I. government's position is in order at this time and as such, I agree with the motion brought forward by Senator Lynch-Staunton.

Senator Poulin: I am a little surprised by your motion. Given that the bill passed first reading in the Senate on March 21, I think all senators have had time to reflect upon it, examine it and engage in consultations. Given that we have heard from a vast array of expert witnesses and that fundamentally, Bill C-20 does not prevent a province from expressing or showing support of some kind for the legislation, I think that in light of all of the work accomplished by witnesses and by senators alike, the time has come to proceed with the clause-by-clause adoption of the bill.

[English]

Senator Kroft: Honourable senators, I would respond to both of Senator Lynch-Staunton's points, to the date that Senator Poulin mentioned, and to the process we have been through. The public, in a way, was put on extraordinary notice of the position of the Senate because of the substantial second reading debate we had here. The matter was unusually well aired, and I must say very impressively aired, on all sides.

This bill was not dropped into committee quickly and without warning. Indeed, witnesses who came before us were well briefed. The committee benefited from the fact that they had, in many cases, followed that debate very closely. I felt we were well down the road in the process because they had had that opportunity.

Que l'étude article par article du projet de loi C-20 n'ait pas lieu maintenant afin que le comité puisse continuer à entendre des témoins; et

Que le comité ne fasse rapport de ce projet de loi au Sénat qu'au plus tôt le 12 septembre 2000.

J'ai des exemplaires de la motion pour les sénateurs. Je demanderais à la greffière de bien vouloir les distribuer.

La présidente: Honorables sénateurs, vous plaît-il d'adopter la motion ou voulez-vous que nous en discutions?

[Français]

Le sénateur Nolin: Cet après-midi, nous avons entendu le ministre, en réponse à une question du sénateur Kinsella, qui faisait référence à une correspondance du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard. Il nous a apporté des faits nouveaux, suite aux entretiens qu'il a eus avec le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard.

En plus de cela, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard aurait fait adopter, dans sa législature, une résolution appuyant le projet de loi C-20, ce qui mérite, à tout le moins, qu'on l'examine. Il semble y avoir une contradiction entre le document qui a récemment été rendu public par le sénateur Kinsella et ce que le ministre nous a dit cet après-midi.

Ne serait-ce que pour ce témoin, il serait opportun qu'on ait au moins des explications un peu plus claires sur la position du gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Ne serait-ce que pour cette raison, je serai en accord avec la motion déposée par le sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Poulin: Je suis un peu surprise d'entendre votre motion. Étant donné que le projet de loi a quand même reçu sa première lecture au Sénat le 21 mars, je pense que tous les sénateurs ont eu le temps d'y réfléchir, de l'étudier, de consulter et d'en parler. Étant donné aussi que nous avons reçu un vaste éventail d'experts comme témoins et qu'en fin de compte le projet de loi C-20 n'empêche aucune province de faire quelque soutien ou quelque geste qu'elle voudrait poser face au projet de loi C-20, je pense qu'après tout le travail effectué et par les témoins et par les sénateurs, il est maintenant temps de passer à l'adoption de ce projet de loi, article par article.

[Traduction]

Le sénateur Kroft: Honorables sénateurs, j'aimerais dire quelques mots au sujet des points abordés par le sénateur Lynch-Staunton, de la date qu'a mentionnée le sénateur Poulin et du processus que nous avons suivi. Le public a été tenu bien au fait de la position du Sénat en raison du débat assez long dont a fait l'objet le projet de loi en deuxième lecture. Tous les points de vue ont été très bien exposés, ce qui n'est pas toujours le cas.

Ce projet de loi n'a pas été rapidement renvoyé devant le comité inopinément. Les témoins qui ont comparu devant nous connaissaient bien le sujet. Le comité a profité du fait que bon nombre d'entre eux avaient suivi de près le débat sur le projet de loi. J'estime que nos travaux ont pu rapidement progresser pour cette raison.

There is no doubt that a committee like this, on this subject, could continue to engage the interest, ingenuity, and important preoccupation of an enormous number of interested Canadians and others for a very long time. It is a matter of judgment whether we have reached the point where there has been a fair hearing. I would submit that there has been.

The second point, about timing and the fact that there is no referendum in view in the next few months, as Senator Lynch-Staunton said, goes to the core of my view that this is the very time to be considering this bill. If we were following this process, having this debate and doing this study in the context of an imminent referendum hanging over our heads, we would not have the same opportunity for the more dispassionate and considered study we have had here.

We have done our jobs well on all sides and it is time to move on to third reading.

Senator Kinsella: Honourable senators, I speak in favour of the motion. Senator Lynch-Staunton has alluded to a number of witnesses whom the committee attempted to hear. We could benefit from their shared experience and knowledge. For a good number of them, the impediment to appearing was logistical or related to scheduling. Gilles Remillard was out of the country. A number of others indicated they would appear, but not before a certain date.

Let me turn to the matter of the provinces and the territories. As honourable senators will recall, pursuant to the *Rules of the Senate*, and unlike the operating procedures in the other place, when a legislative proposal that affects the interests of the provinces and territories is before the Senate, we invite the provinces to attend on the matter if they so choose.

The steering committee did instruct the clerk of this committee to contact each of the premiers, and she did so. We have received correspondence in some instances. Minister Facal has written from the Province of Quebec, and his words have been referenced a few times at our hearings. The bottom line, as honourable senators will recall, is that the Province of Quebec is completely opposed to this legislative proposal.

The letter we received from the Premier of Prince Edward Island was dated June 15. Senator Nolin has drawn to our attention the discrepancy that exists between the resolution adopted in the legislative assembly of Prince Edward Island, to which the minister made reference earlier this afternoon, and the letter that the premier has addressed to this committee.

In my analysis, these two documents demonstrate a perfect example of the growth in understanding that has occurred since this honourable committee has been focused on the content of Bill C-20. Like many other Canadians, the premier has gone beyond the issue that was first presented simply as a clarity act.

Il ne fait aucun doute qu'un comité comme celui-ci qui étudie pareil sujet pourrait continuer de susciter l'intérêt d'un grand nombre de Canadiens pendant encore longtemps. La question de savoir si nous avons suffisamment débattu le sujet dépend du point de vue de chacun. Je suis personnellement d'avis que nous l'avons suffisamment débattu.

Le sénateur Lynch-Staunton a fait remarquer qu'un référendum ne se profilait pas à l'horizon. J'estime donc que c'est le bon moment d'étudier ce projet de loi. Si nous avions tenu ce débat et mené cette étude sous la menace d'un référendum imminent, le débat n'aurait pas été aussi calme qu'il l'a été.

Tous les intervenants ont bien fait leur travail et le moment est venu de passer à l'étape de la troisième lecture.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, je me prononce en faveur de la motion. Le sénateur Lynch-Staunton a mentionné le fait qu'un certain nombre de témoins souhaitaient comparaître devant le comité. Nous pourrions profiter de leurs connaissances et de leur expérience. Un certain nombre d'entre eux ne pouvaient pas comparaître devant le comité parce que leur emploi du temps ne leur permettait pas de le faire au moment où on le leur a proposé. M. Gilles Rémillard, pour sa part, était à l'étranger. Un certain nombre d'autres témoins ont dit qu'ils pourraient comparaître devant le comité, mais pas avant une certaine date.

Parlons maintenant des provinces et des territoires. Comme les honorables sénateurs le savent, conformément au *Règlement du Sénat*, et contrairement aux procédures en vigueur à l'autre endroit, lorsque le Sénat est saisi d'une proposition législative qui a une incidence sur les intérêts des provinces et des territoires, nous invitons les provinces à présenter leur point de vue sur la question si elles le jugent bon.

Le comité directeur a demandé à la greffière du comité d'inviter les premiers ministres des provinces à comparaître devant le comité, ce qu'elle a fait. Certaines provinces ont répondu à notre invitation par écrit. M. le ministre Facal a répondu au nom de la province de Québec. Des extraits de sa lettre ont été cités à quelques reprises au cours de nos audiences. Comme les honorables sénateurs le savent, le Québec s'oppose complètement à ce projet de loi.

Le comité a reçu une lettre du premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard datée du 15 juin. Le sénateur Nolin a attiré notre attention sur le fait que la résolution adoptée par l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, à laquelle le ministre a fait allusion cet après-midi, et le contenu de la lettre qu'a envoyée le premier ministre au comité ne concordent pas.

À mon avis, ces deux documents montrent clairement que les travaux de ce comité ont permis aux gens de mieux comprendre la portée du projet de loi C-20. Comme beaucoup d'autres Canadiens, le premier ministre de l'Île-du-Prince-Édouard voit bien que la portée du projet de loi sur la clarté est plus vaste que ce qu'il croyait au départ.

There must be a clear question presented to the population of the province and there must be a clear majority on the referendum held on that clear question.

Everyone is in favour of clarity. In the first series of discussions across Canada, and in the other place, the focus was simply on whether or not there ought to be a clear question put during a referendum. Indeed, people were specific in focusing on the next referendum in Quebec.

We began our work in the Senate, and all honourable senators will recall the excellent debate that we had at second reading. Very fine work has been done in this committee since the bill was referred. The realization has grown that this is not simply about a clear question being put in the next referendum in the province of Quebec, but rather that a whole series of issues have come to the fore. For example, the exclusion of the Senate has received — as one would have expected — particular attention here in our study. It also captured the attention of Canadians from coast to coast, many of whom appeared before this committee as witnesses.

A premier has obviously had his attention drawn to the proper functioning of the Senate in our bicameral system of Parliament, for he writes in the penultimate paragraph of his letter dated June 15:

...from the point of view of the proper functioning of the Senate, I share the concerns of those who see the implementation and functioning of Bill C-20 as a realistic threat.

Honourable senators, this is from a premier who has recognized, as the debate has unfolded, and as we began to reflect upon this bill, that this is about more than a clear question at the time of a referendum. He has focused, in this paragraph, on the proper functioning of the Senate in our bicameral system and the realistic threat that this bill poses to it. The premier continues in that paragraph:

Until other arrangements are in place, Prince Edward Island should be true to its historic position: the Senate is important in defending the Island's representation in both Houses of Parliament. To the extent that Bill C-20, either directly or indirectly, undermines the validity and functioning of the Senate, a province like Prince Edward Island must register concern.

Honourable senators, understanding of Bill C-20 has grown. We have a clearer understanding of this bill and its negative impact on bicameralism, which has been a focus during the hearings of this committee as well as during our second reading debate.

I believe Senator Nolin makes an extremely important point — there has been growth. How much more would our understanding grow if there were no rush to this thing? Nothing is imminent. Let us take more time and come to a clear resolution of this matter.

Senator Murray: Madam Chairman, the members of the House of Commons have gone home for their well-earned summer vacation, having sweetened their pension and severance

La question posée à la population de la province visée doit être claire et la majorité obtenue lors du référendum tenu sur cette question doit elle aussi être claire.

Tout le monde est en faveur de la clarté. Au départ, les discussions menées au Canada et à l'autre endroit sur ce projet de loi ne portaient que sur la clarté de la question qui serait posée lors du référendum. Il a été dit clairement que le référendum en question serait le prochain référendum au Québec.

Tous les sénateurs se souviendront de l'excellent débat qui a eu lieu au Sénat à l'étape de la deuxième lecture. Pour sa part, le comité a fait de l'excellent travail. Les travaux du comité font d'ailleurs ressortir le fait que le débat ne porte pas simplement sur la clarté de la question qui sera posée lors du prochain référendum au Québec, mais sur tout un ensemble d'autres questions. Ainsi, comme on pouvait s'y attendre, nous nous sommes notamment penchés sur l'exclusion du Sénat du processus. Cette question a aussi suscité l'intérêt des Canadiens de tout le pays et d'un bon nombre des témoins qui ont comparu devant le comité.

On a de toute évidence attiré l'attention d'un premier ministre sur le rôle véritable du Sénat dans notre système parlementaire bicaméral puisqu'il écrit ceci dans l'avant-dernier paragraphe de sa lettre datée du 15 juin:

[...] quant au rôle qui est dévolu au Sénat, je partage l'avis de ceux qui pensent que la mise en oeuvre du projet de loi C-20 constitue une menace réaliste à cet égard.

Honorables sénateurs, ce premier ministre s'est rendu compte au fur et à mesure que progressait le débat sur ce projet de loi que celui-ci ne porte pas seulement sur la clarté de la question qui sera posée lors d'un référendum. Dans ce paragraphe, il met l'accent sur le rôle que joue le Sénat dans le système bicaméral et il fait remarquer que le projet de loi constitue une menace réaliste à cet égard. Le paragraphe se poursuit ainsi:

Jusqu'à ce que d'autres dispositions soient prises, l'Île-du-Prince-Édouard devrait maintenir la position qu'elle a toujours défendue, à savoir que le Sénat joue un rôle important dans la protection des intérêts de l'île dans les deux chambres du Parlement. Dans la mesure où le projet de loi C-20 porte atteinte directement ou indirectement à la validité et au rôle du Sénat, une province comme l'Île-du-Prince-Édouard se doit d'exprimer sa préoccupation.

Honorables sénateurs, nous comprenons tous beaucoup mieux la portée du projet de loi C-20. Nous comprenons beaucoup mieux son incidence négative sur le bicaméralisme comme l'ont fait ressortir les audiences du comité ainsi que le débat en deuxième lecture.

Le sénateur Nolin a fait valoir un point extrêmement important, à savoir qu'on comprenait beaucoup mieux le sujet. Nous le comprendrions encore mieux si l'on ne nous pressait pas d'adopter le projet de loi. Il n'y a pas d'urgence. Prenons un peu plus de temps pour bien comprendre la question.

Le sénateur Murray: Madame la présidente, les députés sont rentrés chez eux pour jouir de vacances bien méritées après avoir enrichi leur régime de retraite et s'être donné une indemnité de

arrangements before they went. That bill, of course, has yet to be passed through the Senate, and I do not know whether it is being given the same urgency as Bill C-20.

In any case, one of the arguments being deployed with regard to Bill C-20, and to discourage amendments thereto, is the inconvenience to which members of the House of Commons would be put if it were necessary to call them back from their well-earned repose to deal with amendments coming from the Senate.

Senator Lynch-Staunton's proposal would relieve us, and them, of that problem. They would continue to enjoy their summer holidays, and we would report the bill no later than mid-September. During that time, there would also perhaps be some opportunity for the government to reconsider the rather inflexible position taken by Mr. Dion when he was before us today, to the effect that no amendments would be countenanced by the government. There is that old French expression, "La nuit porte conseil." Therefore, I support the proposal of Senator Lynch-Staunton.

The Chairman: I believe we are ready to proceed to a vote on this matter.

Senator Cools, you wish to make an observation?

Senator Cools: I have put my name on the list.

The Chairman: I am sorry, I did not see you.

Senator Cools: Very well. I thought you could always recognize me by the colour of my glasses.

I would like to speak in support of Senator Lynch-Staunton's proposition, and I would like to say that as far as I am concerned, the study of this bill is young and has only just begun. It is abundantly clear to me that the issues are only now becoming manifest or evident for many senators. I would also like to say that I do not think it is a good idea in general to proceed directly from hearing witnesses to clause-by-clause consideration. It seems to me that a better way of proceeding is to give honourable senators some time to review the record, study the issues, and prepare themselves for better conclusions and potential amendments.

We must remember that this is a very unique situation. The bill before us is somewhat unusual. Some honourable senators would say somewhat irregular. In addition to the bill itself being unusual and irregular, the entire process that has been followed is also unusual and irregular.

We should consider the fact that this bill bypassed a perfectly legitimate and competent committee, for example, and was referred to this committee, which was constituted as a special committee to study the matter. I am referring here to the unusual nature of the entire process, because there are some senators, myself included, who believe that their rights were certainly abridged when the bill was sent to this committee.

Another factor in the irregularity and unusual nature is that the majority of the members of the committee, including the chairman, are very new. It seems to me that when subject matter is new, when composition of committees is new, and when the minister is also relatively new, the Senate has a double duty to

départ plus généreuse. Ce projet de loi n'a évidemment pas encore été adopté par le Sénat, et je ne sais pas si l'on considère qu'il est aussi urgent que le projet de loi C-20.

Quoi qu'il en soit, l'un des arguments qui étaient invoqués pour nous amener à adopter rapidement le projet de loi C-20 et pour nous dissuader d'y proposer des amendements est qu'il faudrait alors rappeler les députés pendant leurs vacances bien méritées.

La proposition du sénateur Lynch-Staunton réglerait ce problème. Les députés pourraient continuer de jouir de leurs vacances et nous ferions rapport du projet de loi au plus tard à la mi-septembre. Pendant ce temps, le gouvernement pourrait peut-être revenir sur la position plutôt intransigeante qui nous a été communiquée hier par M. Dion, à savoir qu'il n'accepterait aucun amendement au projet de loi. Comme le dit le vieil adage français, «La nuit porte conseil». Par conséquent, j'appuie la proposition du sénateur Lynch-Staunton.

La présidente: Je pense que je peux maintenant mettre la question aux voix.

Sénateur Cools, vous voulez faire une remarque?

Le sénateur Cools: J'ai indiqué que je voulais le faire.

La présidente: Excusez-moi, je ne vous avais pas vue.

Le sénateur Cools: Très bien. Je pensais que vous me reconnaîtriez toujours à la couleur de mes lunettes.

J'aimerais intervenir en faveur de la proposition du sénateur Lynch-Staunton. En ce qui me concerne, nous venons à peine de commencer l'étude du projet de loi. Il est bien évident que de nombreux sénateurs viennent à peine d'en comprendre certains aspects. Je ne pense pas que ce soit d'ailleurs une bonne idée de passer directement de l'audition des témoins à l'étude article par article. Je pense qu'il vaudrait mieux donner aux honorables sénateurs le temps de réfléchir à ce qu'ils ont entendu pour qu'ils puissent ensuite porter un jugement éclairé et préparer des amendements le cas échéant.

Je vous rappelle qu'il s'agit d'une situation tout à fait unique. Le projet de loi dont nous sommes saisis est quelque peu inhabituel. Certains honorables sénateurs diraient même qu'il est quelque peu irrégulier. Enfin, tout le processus qui a été suivi jusqu'ici est aussi inhabituel et irrégulier.

Nous devrions notamment tenir compte du fait que ce projet de loi au lieu d'être renvoyé devant un comité tout à fait compétent et légitimement constitué a été renvoyé à un comité spécial. Je le fais remarquer parce qu'il y a des sénateurs dont moi-même qui estiment qu'on a, ce faisant, porté atteinte à leurs droits.

Ce qui ajoute au caractère irrégulier et inhabituel du processus, c'est que la majorité des membres de ce comité, y compris la présidente, sont en fonction depuis peu. À mon avis, lorsqu'un sujet est nouveau, lorsqu'un comité se compose de nouveaux membres et que le ministre est relativement nouveau, le Sénat est

give the matter the kind of attention and the quality of time that it properly deserves.

Honourable senators, I have sat here for quite some time, and I have sat through our considerations, particularly as Liberal senators, of the Meech Lake Accord and other important issues.

I would like to remind honourable senators that Liberal senators then made sure that the question of the Meech Lake Accord was properly canvassed —

Senator Murray: It was held up for six months.

Senator Cools: — and was properly studied, if one will remember, and properly debated. I believe that most Liberal senators are very proud of their track record.

We even heard former prime ministers. One will remember we had a marathon session upstairs in Committee of the Whole with Prime Minister Trudeau. I believe Mr. Trudeau spoke to us for some five or six hours. I think most of us — especially myself — were extremely thrilled to have the input of such a learned mind on the subject matter of the Constitution of Canada and any proposals to change it. We welcomed that.

I would think, honourable senators, that this committee owes this subject matter and this bill a similar sort of rigorous study. I cannot help but notice that we have not called a single political or parliamentary authority. We keep citing Professor Hogg and Professor Monahan, but we have not really called any parliamentary authorities like, for example, Senator MacEachen, Mr. Trudeau, whose health is not as good perhaps, and Mr. John Turner. I am talking to you about individuals who embody the Liberal tradition of constitutionalism in this country. It may well be that some members do not think that the Liberal body of constitutionalism in this country is relevant, but I would urge that this committee not move quickly to abridge and to intervene in the delay.

I would like to continue, honourable senators. Liberal senators learned a great deal about this sort of thing from people like Senator MacEachen. I would like to say, honourable senators, that some witnesses have been heard, but yet in respect of the importance of the subject matter, I would say to you the best witnesses have still not been heard and are yet to come. I know that there are many people who have not been called, and I really believe that they should be heard. All those witnesses should be heard.

I would also add, honourable senators, that many issues have not been canvassed. I would like to lay out a few of the issues that have not yet been studied in the hopes that I may just catch a glimmer of support from Senator Joan Fraser, our notable chairman, and encourage her to see that it is in the interests of this issue, if it is as important as she says it is, that it continue to be studied.

For example, we have heard no witnesses whatsoever and no body of evidence whatsoever on the question of the proper relationship between the courts and Parliament. This bill is unusual. This bill is a very new phenomenon. Its title alone says it is an act to give effect to the requirement for clarity as set out in

doublement tenu d'accorder tout le temps et toute l'attention voulus au projet de loi qu'on lui renvoie.

Honorables sénateurs, je siège comme sénateur depuis un certain temps et j'ai participé aux discussions comme d'autres sénateurs libéraux qui ont porté sur l'Accord du lac Meech et d'autres questions importantes.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que les sénateurs libéraux se sont alors assurés que l'Accord du lac Meech soit étudié convenablement...

Le sénateur Murray: Son adoption a été retardée de six mois.

Le sénateur Cools: ... et qu'il soit débattu convenablement. Je pense que la plupart des sénateurs libéraux sont fiers de ce qu'ils ont alors fait.

Nous avons alors même entendu d'anciens premiers ministres. Vous vous souviendrez de la séance marathon devant le comité plénier à laquelle a participé le premier ministre Trudeau. Je crois que M. Trudeau nous a parlé pendant cinq ou six heures. La plupart d'entre nous — et moi-même certainement — étions ravis qu'un esprit aussi brillant nous entretienne de la Constitution du Canada et de toute proposition de modification. Nous nous en sommes réjouis.

À mon avis, honorables sénateurs, ce projet de loi mérite une étude aussi rigoureuse. Je ne peux m'empêcher de constater que le comité n'a invité aucun personnage politique ou parlementaire qui fasse autorité. Nous citons continuellement M. Hogg et M. Monahan, mais nous n'avons pas invité d'autorités en la matière comme le sénateur MacEachen, M. Trudeau, dont la santé laisse peut-être à désirer, et M. John Turner. Je vous parle de personnes qui sont l'incarnation même de la tradition libérale du constitutionnalisme dans ce pays. Certains pensent peut-être que cette tradition est désuète, mais je presse le comité de ne pas agir à la hâte et de contribuer ainsi au déclin de cette tradition.

Permettez-moi de poursuivre, honorables sénateurs. Les sénateurs libéraux ont beaucoup appris sur le sujet de personnes comme le sénateur MacEachen. Le comité a entendu certains témoins, mais compte tenu de l'importance du sujet dont il est saisi, j'ose dire qu'il n'a pas encore entendu les meilleurs témoins. Le comité devrait vraiment entendre certains des témoins qu'il a invités à comparaître. Tous les témoins qui ont été invités à comparaître devraient être entendus.

J'ajoute, honorables sénateurs, que de nombreuses questions n'ont pas encore été abordées. Permettez-moi de vous signaler certaines de ces questions dans l'espoir d'obtenir l'appui de notre présidente, le sénateur Joan Fraser. Je lui signale que si elle est vraiment convaincue de l'importance du sujet que nous étudions, elle devrait permettre que nous en poursuivions l'étude.

Ainsi, aucun témoin ne nous a parlé de la question des rapports qui devront exister entre les tribunaux et le Parlement. Le projet de loi est inhabituel. Il est tout à fait inhabituel. Je donne en exemple son titre, Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le

the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference. I would submit to honourable senators that even such a title and such a phenomenon in law is entirely new.

I am a Liberal, and I speak as a Liberal, and I speak in the tradition of the proper relationships between the courts and Parliament. Many senators may not think that is important any more, but the body of Liberal tradition, as it developed in the province of Ontario, came directly out of the issue of the proper relationship between the courts and Parliament. It is very unfortunate that the minister, in all of his testimony, never thought that that body of Liberal Party knowledge of 100 years should even be referred to. I can tell you that this sort of thing would have been roundly condemned historically by Liberals, particularly people like George Brown and a whole stack of others I could name with a little bit of pushing. That is a very important issue: the proper relationship between the courts and the Parliament.

I would also like to say again, as I hinted at, that no parliamentary authorities have been heard as witnesses — absolutely no authorities, for example, on the law of Parliament. We have not heard a single witness on the law of Parliament. I believe that Senator Kinsella is quite on the right track when he speaks about this bill not being consonant with the law of Parliament and the proper role of Parliament, never mind the proper role of the Senate.

I would also like to go on to another issue on which we have received absolutely no evidence and no testimony, and that is the question of the Royal Prerogative. I have raised this issue. Some treat it as an arcane or cryptic sort of issue. It is not the least bit arcane or cryptic. In fact the government has said that that is the primary authority on which it is basing much of its position. It seems to me that the government could at least bring forward some of that lawful authority. It is a principle of parliamentary government, and a principle of responsible government, that ministers should always be ready to tell you their lawful authority for any actions that they would take. This new approach is unheard of. This is a totally new approach to responsible government that says basically that the government can negotiate quite anything that it likes. That is unheard of in the history of responsible government.

I would like to say again that what the minister has presented to us as parliamentary government and constitutional history in Canada is simply unfounded and unsupported by the history of this land.

I would also like to say that we have heard a lot about minority rights, but I have not seen or heard from a single witness who looks to me vaguely like a member of a minority. As a matter of fact, when I look around the table, I seem to be the only minority speaking. I have had quite a difficult time being heard, in my own view, but I cannot help but observe that in —

Senator Grafstein: What about me?

Senator Cools: Oh golly, I will get to you, if you give me a chance. How long do you want me to go on for?

Renvoi sur la sécession du Québec. À mon avis, honorables sénateurs, le titre lui-même du projet de loi est complètement inhabituel.

Je suis libérale et je m'exprime comme une libérale conformément à la tradition des rapports appropriés établis entre les tribunaux et le Parlement. De nombreux sénateurs peuvent ne plus y accorder d'importance mais la tradition libérale, telle qu'elle s'est développée dans la province de l'Ontario, est le fruit de l'établissement de rapports appropriés entre les tribunaux et le Parlement. Il est fort malheureux que le ministre tout au long de son témoignage n'ait jamais pensé à évoquer cette tradition libérale séculaire. Permettez-moi de vous dire que c'est le genre d'initiative que les libéraux d'antan auraient vertement condamnée, tout particulièrement des libéraux comme George Brown et toute une série d'autres que je n'hésiterais pas à citer si on me le demandait. C'est une question très importante: les rapports appropriés entre les tribunaux et le Parlement.

J'aimerais également répéter, comme j'y ai déjà fait allusion, qu'aucune autorité parlementaire n'a été appelée à témoigner — absolument aucune autorité, par exemple, sur le droit du Parlement. Nous n'avons pas entendu un seul témoin sur le droit du Parlement. Je crois que le sénateur Kinsella a tout à fait raison de dire que ce projet de loi ne respecte pas le droit du Parlement, le rôle du Parlement et encore moins le rôle du Sénat.

J'aimerais également parler d'une autre question qui est complètement restée sous silence, à savoir la question de la prérogative royale. C'est une question que j'ai soulevée. D'aucuns la considèrent ésotérique et sibylline. Elle est ni ésotérique ni sibylline. En fait, le gouvernement a dit que c'était l'autorité primaire sur laquelle il fondait ses arguments. Il me semble que pour le moins le gouvernement pourrait invoquer cette autorité légale. Un principe de gouvernement parlementaire, un principe de gouvernement responsable veut que les ministres soient toujours prêts à citer la base juridique qui justifie leurs actions. Cette nouvelle approche est totalement inédite. C'est une approche de gouvernement responsable totalement nouvelle qui revient à dire, à toutes fins utiles, que le gouvernement peut négocier tout ce qui lui plaît. C'est quelque chose de totalement inédit dans l'histoire du gouvernement responsable.

J'aimerais également dire que ce que le ministre nous a présenté comme étant l'histoire constitutionnelle et le gouvernement parlementaire du Canada est tout simplement non fondé et démenti par l'histoire de ce pays.

J'aimerais également dire que nous avons entendu beaucoup de choses sur les droits des minorités, mais je n'ai pas vu ni entendu un seul témoin qui ait, à mes yeux, vaguement ressemblé à un membre d'une minorité. D'ailleurs, si je regarde autour de moi, j'ai l'impression d'être la seule minorité à parler. J'ai eu beaucoup de mal à me faire entendre, d'après moi, mais je ne peux m'empêcher d'observer...

Le sénateur Grafstein: Et moi?

Le sénateur Cools: Ne vous en faites pas, je ne vous oublierai pas si on me laisse le temps. Combien de temps me donnez-vous?

I would like to say that Ms Finestone spoke nicely and adequately today about a body of anglophone persons who live in Quebec. I would also like to add that there is a body of anglophone persons who live in Quebec who are all black and remain anglophone, and it is a group that no one has spoken for. I would have thought, Madam Chairman, being a diligent chairman, that you would have seen to it that witnesses came forward before this committee to be heard on this particular subject matter. I just make that point again if we are so concerned about minorities.

I keep hearing time and time again about how compassionate Liberals are and how fair and egalitarian. It is not my experience that Liberals are that way, but I keep hearing it. It seems to me we could have brought some witnesses to this table who represent minority positions, at least from the province of Quebec.

I move on to note that those are just some of the issues that have not been canvassed, but I think they are profound.

I would also note, chairman and honourable colleagues, that this committee has not travelled, and sought no authority to travel from the Senate when it was constituted. That means to me, at least when the motion was moved, and I believe it was moved by Senator Hays, that it was the intention of the government that the committee would never travel. I find that extremely questionable. I raised that before, and I raise it again. I just do not understand how a committee can say that it is studying a very important subject matter that has to do with the future of Quebec and the future of Canada, without at least taking the committee to Quebec to hear what witnesses there have to say about it.

I have put forward some of these questions in very quick and summary form. If I could come to a conclusion, I would have to say, honourable senators, that we are moving this committee along, and we are rushing this issue to a conclusion. I think it is hasty. I think it is unnecessary. There is absolutely no reason for it in the world. The House of Commons does not want to return, but they never want to return, or at least I have got that impression. There is absolutely no reason in the world why this committee cannot continue to study this bill in the next few weeks or months. It is not pressing. There is absolutely no urgency whatsoever. The chairman, the government, the minister, and the bill's supporters on this committee, of which I am not one, have not been able to give us a single good reason why this bill should be moved hastily along.

I think it is important to differentiate between principles and interests, but there is nothing in this bill that demands that it be hurried or be moved hastily along.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

Senator Cools: I could go on.

The Chairman: You have had 15 minutes.

Senator Cools: However, I could go on for more.

The Chairman: I am sure you could, but I think you have made your case eloquently.

J'aimerais dire que Mme Finestone a parlé aujourd'hui avec éloquence des anglophones qui vivent au Québec. J'aimerais également ajouter qu'il y a des anglophones qui vivent au Québec, qui sont noirs et qui restent anglophones et que c'est un groupe dont personne n'a parlé. J'aurais pensé, madame la présidente, compte tenu de votre diligence, que vous auriez veillé à ce que des témoins soient entendus par ce comité sur cette question particulière. Je le redis simplement au cas où le sort des minorités nous intéresserait vraiment.

Je ne cesse d'entendre parler de la compassion, de l'équité et de l'égalitarisme des libéraux. Ce n'est pas l'expérience que j'ai des libéraux, mais c'est ce que je ne cesse d'entendre. Il me semble que nous aurions pu appeler des témoins représentant la position des minorités, tout au moins au Québec.

J'en profite pour faire remarquer qu'il ne s'agit que de quelques-unes des questions qui n'ont pas été abordées malgré leur importance, selon moi.

Je ferais également remarquer, madame la présidente, honorables collègues, que ce comité ne s'est pas déplacé et n'a pas demandé au Sénat l'autorisation de se déplacer lorsqu'il a été constitué. Pour moi cela veut dire, tout au moins lorsque la motion a été proposée, et je crois qu'elle a été proposée par le sénateur Hays, que le gouvernement n'avait nullement l'intention de laisser ce comité se déplacer. Je trouve cela extrêmement contestable. Je l'ai déjà dit et je le redis. Je ne comprends tout simplement pas comment un comité peut dire qu'il étudie une question très importante qui concerne l'avenir du Québec et l'avenir du Canada, sans au minimum, se réunir au Québec pour y entendre sur place des témoins.

Cette énumération de questions que je viens de faire est sommaire et loin d'être exhaustive. En guise de conclusion, je dois dire, honorables sénateurs, que nous faisons notre travail dans la précipitation pour faire aboutir cette étude à sa conclusion dans les délais les plus brefs et c'est inutile. Je n'en vois pas la nécessité. Il n'y a absolument aucune raison au monde. La Chambre des communes ne veut pas revenir, mais elle ne veut jamais revenir, ou du moins c'est l'impression que j'ai. Il n'y a absolument aucune raison au monde interdisant à ce comité de poursuivre l'étude de ce projet de loi au cours des prochaines semaines ou des prochains mois. Il n'y a pas urgence. Il n'y a absolument aucune urgence. La présidente, le gouvernement, le ministre et les partisans de ce projet de loi dans ce comité, dont je ne fais pas partie, ont été incapables de nous donner une seule bonne raison pour laquelle ce projet de loi devrait être adopté dans la précipitation.

Je crois qu'il est important de faire la différence entre les principes et les intérêts, mais il n'y a rien dans ce projet de loi qui demande à ce qu'il soit examiné dans la presse et la précipitation.

La présidente: Merci, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Je pourrais continuer.

La présidente: Vous avez eu 15 minutes.

Le sénateur Cools: Mais je pourrais encore continuer.

La présidente: Je suis sûre que vous le pourriez mais je crois que vous avez défendu votre point de vue avec éloquence.

Senator Cools: Very well. The larger point, honourable senators — and I say this with all seriousness — is that this bill is very unique. The Senate has never had to deal with such a bill. It may not bother certain senators to vote to exclude the Senate, but it bothers some of us. It seems to me that if, as you say, and as the minister says, this bill is so important to the well-being of Canada, then certainly we should give it the quality of time and study that it deserves.

Madam Chairman, I would like to say that I do not consider these crushed, rush hearings of all day on Monday to be adequate to the task. Having said that, I support Senator Lynch-Staunton in his efforts to continue the study of the bill.

The Chairman: Thank you, Senator Cools. We will move now to vote on Senator Lynch-Staunton's motion.

He has moved:

That clause-by-clause deliberation on Bill C-20 be not now proceeded with in order for the committee to continue to hear witnesses; and

That the committee report the bill back to the Senate no earlier than September 12, 2000.

For those senators who are, as Senator Cools has so graciously reminded us, new to some of these proceedings, I might point out that a voice vote or a show of hands is procedurally acceptable in committee votes. If an honourable senator so wishes, we can also have a recorded division. In all cases, an affirmative vote, a negative vote, or an abstention is permissible. If we have a recorded vote, the clerk will call the roll, starting with myself, and then proceeding in alphabetical order.

It is moved by the Honourable Senator Lynch-Staunton that —
Shall I dispense?

Senator Lynch-Staunton: Certainly. We would like to have a recorded voice vote.

The Chairman: The clerk will then proceed to a recorded voice vote.

Senator Fraser: No

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Chalifoux: No.

Senator Christensen: No.

Senator Cordy: No.

Senator Kenny: No.

Senator Kinsella: Yes.

Senator Kroft: No.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Milne: No.

Senator Murray: Yes.

Senator Nolin: Yes.

Senator Poulin: No.

Le sénateur Cools: Très bien. Le point plus important, honorables sénateurs — et je le dis avec le plus grand sérieux — est que ce projet de loi est unique. Le Sénat n'a jamais été saisi d'un tel projet de loi. Il se peut que voter en faveur d'un projet de loi qui exclut le Sénat ne dérange pas certains sénateurs, mais cela en dérange certains d'entre nous. Il me semble que si, comme vous le dites, et comme le ministre le dit, ce projet de loi est si important pour le bien-être du Canada, nous devrions lui consacrer le temps et l'examen qu'il mérite.

Madame la présidente, j'aimerais dire que je ne considère pas ces audiences-marathons du lundi comme répondant à la tâche. Cela dit, j'appuie la proposition de poursuite de l'examen du projet de loi du sénateur Lynch-Staunton.

La présidente: Merci, sénateur Cools. Nous mettons la motion du sénateur Lynch-Staunton aux voix.

Il propose:

Que l'étude article par article du projet de loi C-20 n'ait pas lieu maintenant afin que le comité puisse continuer à entendre des témoins; et

Que le comité ne fasse rapport de ce projet de loi au Sénat qu'au plus tôt le 12 septembre 2000.

À l'intention des sénateurs pour qui, comme le sénateur Cools l'a si gracieusement rappelé, certaines de ces procédures sont nouvelles, je me permettrais de signaler qu'en comité les votes à main levée ou par oui ou non sont acceptables. Si un sénateur le souhaite, nous pouvons également procéder par appel nominal. Dans tous les cas, les votes positifs, négatifs ou les abstentions sont tout à fait permises. S'il y a vote par appel nominal, la greffière fera l'appel des noms, en commençant par moi; et ensuite procédera par ordre alphabétique.

Il est proposé par l'honorable sénateur Lynch-Staunton que...

Puis-je m'en dispenser?

Le sénateur Lynch-Staunton: Certainement. Nous aimerions que le vote se fasse par appel nominal.

La présidente: La greffière va donc procéder à un appel nominal.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Chalifoux: Non.

Le sénateur Christensen: Non.

Le sénateur Cordy: Non.

Le sénateur Kenny: Non.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Kroft: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Milne: Non.

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Poulin: Non.

Senator Sibbeston: No.

Senator Cools: Honourable senators, I am not a member of the committee, but I would like to show —

The Chairman: Honourable Senator Cools, we are in the process of carrying out the voting procedure, which is at the heart of what the Senate is about. Please do not interrupt it.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: Yeas six; nays nine.

The Chairman: I declare the motion negatived.

Senator Cools: Honourable senators, I would like —

Senator Milne: I move that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-20.

Senator Cools: I have the right —

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-20.

Senator Prud'homme: However, there was a point of order.

The Chairman: We are voting, Senator Prud'homme.

Senator Prud'homme: I know, but I also know you want a harmonious meeting and harmonious debate for the next two weeks. Senator Cools had already indicated the rules long before. You were right in interrupting her in what she was about to say, because you do not interrupt a vote. The vote having been taken, she was therefore the first to be recognized — I am sure the rules are clear — for what, I do not know. I imagine she just wants her name to be registered, as in, if I would have voted, I would have voted like this. I think she is allowed to do that.

The Chairman: Then, Senator Prud'homme, let me put it to the members of the committee. Do you wish to allow Senator Cools to interrupt the voting procedure and make her point?

Senator Cools: That is not usual until the vote is completed. Chairman, you are out of order.

The Chairman: By what rule?

Senator Cools: What rule? By the fact that since I indicated to you what I wanted to do prior to the vote being taken, and the vote having been completed, it was your duty then to turn to me first.

The Chairman: We now have another motion before us, Senator Cools.

Senator Cools: No. It has not been moved properly yet.

The Chairman: Yes it has. It has been duly moved.

Senator Murray: I would like to speak to it.

The Chairman: Senator Murray would like to speak to it.

Senator Murray: Just briefly, the agenda for today for this meeting is clause-by-clause consideration of Bill C-20. A motion that Senator Lynch-Staunton proposed a few minutes ago that we

Le sénateur Sibbeston: Non.

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, je ne suis pas membre du comité, mais j'aimerais montrer...

La présidente: Honorable sénateur Cools, nous sommes en train de voter, procédure qui est au coeur même de la fonction du Sénat. Je vous prie de ne pas interrompre cette procédure.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion rejetée.

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, j'aimerais...

Le sénateur Milne: Je propose que le comité termine l'étude article par article du projet de loi C-20.

Le sénateur Cools: J'ai le droit...

La présidente: Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que le comité termine l'étude article par article du projet de loi C-20.

Le sénateur Prud'homme: Il y a eu un rappel au Règlement.

La présidente: Nous votons, sénateur Prud'homme.

Le sénateur Prud'homme: Je sais, mais je sais également que vous voulez une réunion harmonieuse et un débat harmonieux pendant les deux prochaines semaines. Le sénateur Cools avait déjà indiqué les règles il y a longtemps. Vous avez tout à fait raison de l'interrompre car on n'interrompt pas un vote. Le vote a eu lieu, c'est donc à elle d'avoir la première la parole — je suis sûr que le Règlement est clair sur ce point — pourquoi faire, je ne sais pas. Je suppose qu'elle veut simplement que son nom soit enregistré pour indiquer que si elle avait voté, elle aurait voté comme ça. Je crois qu'elle a le droit de le faire.

La présidente: Dans ce cas, sénateur Prud'homme, permettez-moi de poser la question aux membres du comité. Souhaitez-vous permettre au sénateur Cools d'interrompre la procédure de vote pour se faire entendre?

Le sénateur Cools: Ce n'est pas la coutume tant que le vote n'est pas terminé. Madame la présidente, votre décision est irrecevable.

La présidente: En vertu de quelle règle?

Le sénateur Cools: En vertu de quelle règle? En vertu du fait qu'étant donné que je vous avais indiqué ce que je voulais faire avant que le vote n'ait lieu, et que le vote ayant maintenant eu lieu, vous auriez dû me donner la parole en premier.

La présidente: Sénateur Cools, nous sommes maintenant saisis d'une autre motion.

Le sénateur Cools: Non. Elle n'a pas encore été proposée dans les règles.

La présidente: Si. Elle a été proposée dans les formes.

Le sénateur Murray: J'aimerais dire un mot à ce sujet.

La présidente: Le sénateur Murray aimerait dire un mot à son sujet.

Le sénateur Murray: Très brièvement. L'ordre du jour de notre réunion prévoit l'étude article par article du projet de loi C-20. Une motion du sénateur Lynch-Staunton proposant il y a

defer clause-by-clause consideration and not report the bill until mid-September has been defeated. I wonder what the significance of Senator Milne's motion is. I do not think it is necessary in order to permit us to get on with clause-by-clause consideration of the bill. The question I raise is whether, by her motion, she is trying to forestall amendments to various clauses that not I, but others, may wish to propose, or whether she is trying to cut off debate on various clauses. What then is the purpose of the motion?

Senator Milne: My notion is to complete clause-by-clause consideration of Bill C-20. I understand we are going to go through it clause by clause.

The Chairman: In my experience, which I grant you is rather more limited than yours, Senator Murray, this is almost a formality by which the process of clause-by-clause consideration is not completed, but launched.

Senator Murray: That is fine — as long as it is understood that this is all that is implied.

The Chairman: Indeed, but it is a motion that is now before us.

Senator Murray: All right.

The Chairman: All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: All those opposed?

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Abstentions?

Senator Kinsella: On division.

The Chairman: I declare the motion carried, on division.

We will go then to a motion on clause 1.

Senator Kinsella: Madam Chair, Beauchesne's allows us to start at the top of the bill. After we stand the title, we could move into the preamble. We will take it from the top.

The Chairman: I have generally seen the preamble carried second last, before the title.

Senator Kinsella: It is discretionary. We wish to go to it first in this instance, if there is agreement.

The Chairman: The committee wishes to go first to the preamble? I see no difficulty in that.

Do I have a motion for the preamble to carry?

Senator Milne: I so move.

Senator Kinsella: Are we going to stand the title first?

The Chairman: You want to stand the title first?

Senator Milne: I move that the title stand.

The Chairman: It is moved by Senator Milne that the title stand. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

quelques minutes de reporter l'étude article par article et de ne pas faire rapport du projet de loi avant la mi-septembre a été rejetée. Je me pose des questions sur la signification de la motion du sénateur Milne. Je ne pense pas qu'elle soit nécessaire pour nous permettre de passer à l'étude article par article du projet de loi. La question que je pose est de savoir si sa motion ne revient pas à empêcher ceux ou celles, dont je ne suis pas, qui voudraient proposer des amendements aux divers articles de le faire ou si cela ne revient pas à une clôture du débat. Quel est le véritable objet de cette motion?

Le sénateur Milne: Je propose simplement que nous terminions l'étude article par article du projet de loi C-20. Je crois comprendre que cette étude se fait article par article.

La présidente: D'après mon expérience, qui, je vous le concède, est beaucoup plus limitée que la vôtre, sénateur Murray, c'est une formule qui ne met pas un terme à la procédure d'étude article par article mais qui la lance.

Le sénateur Murray: Très bien — à condition qu'il soit bien compris que c'est ce que cela signifie.

La présidente: Oui, mais c'est une motion qui nous a été soumise.

Le sénateur Murray: Bien.

La présidente: Qui est pour?

Des voix: Adopté.

La présidente: Qui est contre?

Des voix: Personne.

La présidente: Des abstentions?

Le sénateur Kinsella: À la majorité.

La présidente: Je déclare la motion adoptée à la majorité des voix.

Nous passons maintenant à une motion concernant l'article 1.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, le Beauchesne nous permet de commencer par le corps du projet de loi. Après avoir réservé le titre, on pourrait passer au préambule. Commençons par le corps.

La présidente: D'habitude, le préambule est adopté en avant-dernier, avant le titre.

Le sénateur Kinsella: À vous d'en décider. Nous pouvons le traiter en premier dans ce cas-ci, si tout le monde est d'accord.

La présidente: Plaît-il au comité de traiter d'abord du préambule? Je pense qu'il n'y a pas de problème.

Puis-je avoir une motion portant adoption du préambule?

Le sénateur Milne: Je la propose.

Le sénateur Kinsella: Est-ce qu'on reporte tout d'abord le titre?

La présidente: Voulez-vous qu'on reporte tout d'abord le titre?

Le sénateur Milne: Je propose le report du titre.

La présidente: Le sénateur Milne propose le report du titre. La motion est-elle adoptée?

Des voix: Adopté.

The Chairman: I declare the motion carried.

Senator Kinsella: With reference to the preamble, honourable senators —

The Chairman: We do not have a motion yet on the preamble.

Senator Kinsella: I was going to move one.

The Chairman: Senator Milne was halfway through her motion.

Senator Kinsella: We were standing the title first.

Senator Milne: Then shall the preamble carry?

Senator Murray: The chairman says that.

The Chairman: Senator Milne, are you moving that the preamble carry?

Senator Milne: I am so moving.

The Chairman: Senator Kinsella wishes to speak.

Senator Kinsella: I wish to speak to it because, honourable senators, I think that we should delete the preamble. The reason is that on page 2 of the bill, the seventh preambular paragraph, which reads, "Whereas, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and what constitutes a clear majority..." et cetera, is not a true statement.

If honourable senators will turn to the reference and the opinion of the Supreme Court, at paragraph 153, the court writes — and I am quoting:

...it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

Honourable senators, we have heard incontrovertible evidence that the Supreme Court, in its opinion, did not say that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question. The seventh paragraph of the preamble is simply false. For that reason alone, I think that the Senate should delete the preamble.

Second, the preamble is not integral to the bill anyway. There are many schools of thought on the purpose of a preamble. As a result of the failure of that particular paragraph to be congruent with what the court has written, we would do no harm to the bill by simply deleting the preamble. At least from that standpoint, those who find some merit with the bill surely would be able to accept that the preamble being false, nothing is lost by having it deleted.

The Chairman: Senator Kinsella, I am not sure that that motion is entirely in order. I see that Beauchesne's says at paragraph 698(6):

An amendment to delete a clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne le préambule, honorables sénateurs...

La présidente: Nous n'avons pas encore de motion sur le préambule.

Le sénateur Kinsella: J'allais la proposer.

La présidente: Le sénateur Milne n'avait pas encore terminé avec la sienne.

Le sénateur Kinsella: Il fallait reporter le titre d'abord.

Le sénateur Milne: Le préambule est-il adopté?

Le sénateur Murray: C'est à la présidente de le demander.

La présidente: Sénateur Milne, est-ce que vous proposez l'adoption du préambule?

Le sénateur Milne: Oui.

La présidente: Le sénateur Kinsella veut prendre la parole.

Le sénateur Kinsella: Je souhaite intervenir, honorables sénateurs, car je pense qu'il faut supprimer le préambule. En effet, au septième paragraphe du préambule, à la page 2, on lit ceci: «que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires...» et cetera; ce qu'on affirme ici n'est pas vrai.

Si les honorables sénateurs veulent se reporter au renvoi et à l'avis de la Cour suprême, au paragraphe 153, la Cour écrit — et je cite:

[...] il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Honorables sénateurs, on nous a prouvé de façon incontestable que la Cour suprême, dans son avis, n'avait pas dit qu'il appartenait aux représentants élus de déterminer ce qui constitue une question claire. Le septième paragraphe du préambule est tout simplement faux. Ne serait-ce que pour cette raison, j'estime que le Sénat doit le supprimer.

Deuxièmement, de toute façon, le préambule ne fait pas partie intégrante du projet de loi. L'objet d'un préambule donne lieu à de nombreuses écoles de pensée. Comme ce paragraphe n'est pas conforme à ce qu'a écrit la Cour, sa suppression ne porterait pas atteinte au projet de loi. De ce point de vue du moins, ceux qui reconnaissent une valeur quelconque au projet de loi seraient en mesure d'admettre que comme ce préambule est faux, on ne perd rien en le supprimant.

La présidente: Sénateur Kinsella, je ne suis pas certaine que cette motion soit tout à fait recevable. Je vois ici le paragraphe 698(6) du Beauchesne:

Un amendement visant à supprimer un article est irrecevable, car la bonne façon de procéder consiste à voter contre cet article dans le projet de loi.

One could extend that to preambles. However, in any case, if you wish the preamble to disappear, all you have to do is get a sufficient number of the committee members to vote against it.

Senator Cools: How can he do that if the preamble is being tabled as a whole?

The Chairman: Senator Kinsella was proposing that we delete the preamble as a whole.

[Translation]

Senator Prud'homme: I would concur, if I were entitled to vote.

After closely reading all of the whereases, and in particular "now therefore, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons, enacts as follows:", we get the impression that in all of this, no mention is ever made of Quebec as such, but rather of a province. I find the title somewhat excessive. Even if we were to publicly proclaim that the bill does not target Quebec and that it could just as easily apply to British Columbia, Alberta or another province, that is not what I read into it.

Heaven knows that I will do everything I can to convince French Canadians in Quebec, because the rest of the people are already convinced of it, of the merits of the nation of Canada, but in order to do that, we need some ammunition.

I am trying to convince my colleagues to vote in favour of Senator Kinsella's resolution. There are elements to this bill: the whereas as and the title, and the bill. As far as the bill is concerned, I agree with the federal government — I do not agree with the fact that the Senate is not mentioned. We are entitled to say that any province wishing to take a particular step must follow a particular course of action. I am speaking in general, and not targeting anyone in particular.

[English]

The beginning is specific.

This is the 10th anniversary of the death of Meech Lake. Every 10 years, something happens that involves the fate of Quebec. Some day, Quebec will have had enough and say, "We will put it to you clearly." Those of you who vote for this bill will have to try to convince Quebec to stay in Canada. I will just watch you.

Madam Chair, Senator Lynch-Staunton tried to convey to colleagues the impact of the partisan line. Reflection is important. It took three years to build this country, and within a few minutes we are told that we must proceed quickly.

I was recently visited by a delegation from Denmark. I showed them Mr. Speaker's office, where one may read Seneca's words: "Nothing is well ordered that is hasty and precipitate." That is a new concept. No one speaks about the nuance between the two.

I regret I am not a voting member of the committee, but that is okay. It is fair game.

On peut en étendre le principe aux préambules. En tout cas, si vous souhaitez que le préambule disparaisse, il vous suffit de convaincre un nombre suffisant de membres du comité pour qu'ils votent contre.

Le sénateur Cools: Comment peut-il procéder ainsi si l'ensemble du préambule est mis aux voix?

La présidente: Le sénateur Kinsella proposait de supprimer tout le préambule.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: J'appuierais cette proposition, si j'avais le droit de vote.

Après avoir attentivement lu les attendus, quand nous lisons: «Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte: [...]» nous avons l'impression que, dans tout le reste qui suit ce que je viens de citer, nous ne parlons jamais du Québec, mais d'une province. Je trouve que le titre est violent. Il n'y a aucun doute, nous aurions beau vouloir déchirer nos vêtements sur la place publique en disant que ce n'est pas le Québec qui est visé, que cela peut s'appliquer à la Colombie-Britannique, l'Alberta ou autres provinces, ce n'est pas ce que je lis — c'est ce qui existe dans le corps du projet de loi.

Dieu sait que je ferais tout pour convaincre les Canadiens français du Québec, parce que les autres sont déjà convaincus, du bien-fondé de l'existence du Canada, mais pour ce faire, il faut des armes.

J'essaie de convaincre mes collègues de voter en faveur de la résolution du sénateur Kinsella. Il y a deux éléments dans ce projet de loi: les attendus et le titre, et le projet de loi. En ce qui concerne le projet de loi, je suis d'accord avec le gouvernement fédéral — je ne suis pas d'accord avec le fait que le Sénat ne soit pas là. Nous avons le droit de dire que toute province qui voudrait faire telle ou telle chose devrait suivre tel règlement. Je parlerai en général, pour ne viser personne.

[Traduction]

Le début est très précis.

C'est le 10^e anniversaire de la défaite de Meech. Tous les 10 ans, il se passe quelque chose qui concerne le destin du Québec. Un jour, le Québec en aura assez et dira: «Nous allons vous le dire clairement». Ceux d'entre vous qui voteront pour ce projet de loi devront essayer de convaincre le Québec de rester au Canada. Je vous ai à l'oeil.

Madame la présidente, le sénateur Lynch-Staunton a essayé d'indiquer à ses collègues les conséquences de la ligne du parti. Il importe de réfléchir. Il a fallu trois ans pour construire ce pays, et on nous dit maintenant qu'il faut faire vite.

J'ai reçu récemment la visite d'une délégation venue du Danemark. J'ai montré à mes visiteurs le bureau du Président, où l'on peut lire cette maxime de Sénèque: «Rien de ce qui est fait dans la hâte et la précipitation ne peut être bien ordonné». Voilà un principe nouveau. Personne n'évoque la nuance entre les deux.

Je regrette de n'être pas un membre en règle de ce comité, mais cela ne fait rien. C'est la règle du jeu.

[Translation]

Senator Beaudoin: Before I vote, I would like some clarification as to the seventh whereas.

[English]

Whereas, in light of the finding by the Supreme Court of Canada that it would be for elected representatives to determine what constitutes a clear question and what constitutes a clear majority...

The Supreme Court refers to political actors at least three times in its advisory opinion, and once to the elected representatives. A preamble like the one before us should be corrected. The court referred to "elected political actors" and "elected representatives" only once, if I am not mistaken. In that sense, there may be something wrong in that paragraph.

Are we voting on the entire preamble or just one paragraph?

The Chairman: First, for purposes of clarification, I found many more than one reference to "elected representatives" in the opinion. However, be that as it may, the motion before us is on the entire preamble: "Shall the preamble carry?"

I would draw to your attention, honourable senators, at page 657 of the new *House of Commons Procedure and Practice*, which is proving so valuable.

In the case of a bill that has been referred to a committee after second reading, a substantive amendment to the preamble is admissible only if it is rendered necessary by amendments made to the bill.

That is why we normally consider the preamble after the substantive clauses of the bill. However, the committee has decided that we will consider the preamble now.

The motion before us concerns the entire preamble.

Senator Beaudoin: It is "yes" or "no."

The Chairman: Shall the preamble carry or not?

Senator Kinsella: If the ruling from the Chair is that the motion by Senator Milne is in order, namely, that the preamble carry, then I will accept your ruling.

I would like then to move this amendment.

I move that Senator Milne's motion be amended in line 10 on page 2, and that the phrase "political actors" be substituted for the phrase "elected representatives."

Then I think that would be all procedurally in order.

I am simply moving an amendment to the motion of Senator Milne, and I will read my motion again:

That in line 10 on page 2 of Bill C-20, the phrase "political actors" be substituted for the phrase "elected representatives."

The Chairman: Delete the words "elected representatives" and insert the words "political actors."

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Avant de voter, j'aimerais bien comprendre le septième attendu.

[Traduction]

[...] que, compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus de déterminer en quoi consistent une question et une majorité claires [...]

La Cour suprême fait référence à au moins trois reprises aux acteurs politiques dans son avis consultatif, et une fois aux représentants élus. Il faut absolument corriger le préambule qui nous est soumis. Sauf erreur de ma part, la cour n'a fait qu'une fois référence aux «acteurs politiques élus» et aux «représentants élus». De ce point de vue, il y a quelque chose de faux dans ce paragraphe.

Est-ce qu'on vote sur l'ensemble du préambule, ou sur un seul paragraphe?

La présidente: Tout d'abord, pour préciser les choses, j'ai trouvé beaucoup plus qu'une seule référence aux «représentants élus» dans cet avis. Cependant, quoi qu'il en soit, la motion porte sur l'ensemble du préambule: le préambule est-il adopté?

Honorables sénateurs, j'attire votre attention sur la page 657 du nouvel ouvrage intitulé: *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, qui s'avère très précieux.

Dans le cas d'un projet de loi renvoyé à un comité après la deuxième lecture, un amendement de fond au préambule n'est recevable que s'il est rendu nécessaire par l'adoption de modifications au projet de loi.

Voilà pourquoi on étudie habituellement le préambule après les articles de fond du projet de loi. Cependant, le comité a décidé qu'on allait le considérer immédiatement.

La motion mise aux voix concerne l'ensemble du préambule.

Le sénateur Beaudoin: C'est «oui» ou «non».

La présidente: Le préambule est-il adopté?

Le sénateur Kinsella: Si la présidence décide que la motion du sénateur Milne est recevable, c'est-à-dire que le préambule est adopté, j'accepte sa décision.

Je voudrais maintenant proposer l'amendement suivant:

Je propose que la motion du sénateur Milne soit modifiée par la substitution, à la ligne 15, page 2, des mots «acteurs politiques» aux mots «représentants élus».

Je pense qu'ainsi, tout sera conforme aux règles de procédure.

Je propose simplement un amendement à la motion du sénateur Milne, et je relis ma motion:

Qu'à la ligne 15 de la page 2 du projet de loi C-20, on substitue les mots «acteurs politiques» aux mots «représentants élus».

La présidente: Il s'agit de remplacer «représentants élus» par «acteurs politiques.»

We have before us an amendment proposed by the Honourable Senator Kinsella. I am not sure that this is procedurally in order, but I will give it the benefit of the doubt and allow this amendment to be put to the committee now.

Senator Lynch-Staunton: Senator Kinsella already has another motion in front of us.

The Chairman: No, I ruled that one out of order, and he accepted that ruling.

Senator Lynch-Staunton: Sitting next to you, I would too.

The Chairman: If you don't watch out, I will get after you too.

Senator Cools: I am a little lost. What is the question that we are currently debating?

Senator Kinsella: The amendment.

The Chairman: Senator Kinsella has proposed an amendment, to substitute the words "political actors" for the words "elected representatives" and their equivalents in French at line 10 of page 2 in the preamble.

Senator Cools: Chairman, if I could get a clarification, we are no longer debating the entire preamble; we are now only debating that proposed amendment?

The Chairman: We are debating a proposed amendment to that.

Senator Cools: To that particular paragraph.

The Chairman: I propose now to put that to a vote.

Senator Cools: Oh, no. We have to debate it.

The Chairman: Shall the amendment carry?

Senator Cools: No, we have to debate it. We have to have some debate.

Senator Lynch-Staunton: Since this is a correction, not a political decision, can anyone here guide us and tell us if we are implicating the Supreme Court properly or not by keeping "elected representatives" in, or whether, as Senator Kinsella says, they really meant the political actors when they talk about determining what constitutes a clear question? We are quoting now, or paraphrasing, the Supreme Court, and it is very important that we have the right wording.

The Chairman: We are voting on the text of a bill that has been brought before us for our consideration. We are now considering a motion in amendment to a motion to adopt the preamble. The motion in amendment would make a change to the text of the bill that is before us.

Honourable senators have heard many witnesses on this precise matter in addition to the weeks of debate in the Senate. We are all familiar with the Supreme Court opinion. I do not believe that we need to delay our consideration on this. I think that opinions of senators on this matter are by now fairly well informed.

Does any other senator wish to take part?

Nous avons un amendement proposé par l'honorable sénateur Kinsella. Je ne suis pas certaine qu'il soit recevable, mais je lui accorde le bénéfice du doute et je mets immédiatement cet amendement aux voix.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Kinsella nous soumet déjà une autre motion.

La présidente: Non. J'ai déclaré la première irrecevable et il a accepté cette décision.

Le sénateur Lynch-Staunton: Étant assis à côté de vous, je ferais la même chose.

La présidente: Et sinon, gare à vous, je vais m'occuper de vous.

Le sénateur Cools: Je suis un peu perdue. De quelle question débattons-nous actuellement?

Le sénateur Kinsella: De l'amendement.

La présidente: Le sénateur Kinsella a proposé un amendement qui consiste à remplacer les mots «représentants élus» à la ligne 15 de la page 2 du préambule.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je demande une précision: nous ne débattons plus de l'ensemble du préambule; est-ce que nous débattons seulement de cet amendement?

La présidente: Nous débattons de l'amendement.

Le sénateur Cools: À ce paragraphe.

La présidente: Je mets l'amendement aux voix.

Le sénateur Cools: Oh, non. Il faut en débattre.

La présidente: L'amendement est-il adopté?

Le sénateur Cools: Non, il faut en débattre. Il faut un débat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Puisqu'il s'agit d'une correction, et non d'une décision politique, est-ce que quelqu'un pourrait nous indiquer si nous nous conformons à la décision de la Cour suprême en gardant les mots «représentants élus» ou si, au contraire, comme le dit le sénateur Kinsella, la Cour pensait en réalité aux acteurs politiques lorsqu'elle a évoqué la fonction de déterminer en quoi consiste une question claire? Nous reprenons les propos de la Cour suprême, et il est très important de le faire dans les termes qui conviennent.

La présidente: Nous votons sur le texte d'un projet de loi qui nous a été renvoyé pour étude. Nous étudions actuellement un amendement à une motion portant adoption du préambule. La motion d'amendement modifierait le texte du projet de loi dont nous sommes saisis.

Honorables sénateurs, nous avons entendu de nombreux témoins sur cette question, à laquelle le Sénat avait déjà consacré plusieurs semaines de débat. Nous connaissons tous l'avis de la Cour suprême. Je ne pense pas qu'il faille retarder nos travaux. Les sénateurs sont maintenant bien informés sur la question.

Est-ce que d'autres sénateurs veulent intervenir?

Senator Lynch-Staunton: It is a question of fact. I do not care what they said, as long as we quote them properly.

[Translation]

Senator Nolin: You are saying that you will not hear debate on the sub-amendment.

The Chairman: I did not say that. However, I do not see any need for a drawn-out debate.

Senator Nolin: May those who wish to comment do so?

The Chairman: Yes, within reason.

Senator Nolin: I would like to say something.

[English]

Senator Beaudoin: I do not think the question is as simple as that. Look at the French text.

[Translation]

Senator Bolduc: The two versions are not consistent with each other.

Senator Beaudoin: The French version reads as follows:

...compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient au président élu de déterminer [...]

If the court is wrong, then it is wrong. I do not want to imply that it is wrong if it is not.

Senator Nolin: No one came before this committee to declare: Here is the opinion of the Supreme Court on this portion only of the preamble. No one came to say to us: The Supreme Court found that it was for the actors, the elected representatives, to determine..., not the political actors." No one attempted to convince us otherwise. We were told that both expressions were used and that they had more or less the same meaning, whereas we know that this cannot be so. Clearly, we have not thoroughly debated this matter.

Senator Beaudoin: I fully agree with Senator Nolin. I do not wish to misspeak. When one must make a political decision, one votes according to one's conscience, but when it says that the court has made a determination, then I do not like to be wrong. We are supposed to be able to understand decisions of the Supreme Court.

Senator Bolduc: I am a member of this committee, and until now, I have been fairly reasonable.

[English]

...in light of the finding by the Supreme Court of Canada, it would be for elected representatives...

[Translation]

Can we really say:

...compte tenu du fait que la Cour suprême a conclu qu'il revient aux représentants...

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est une question de fait. Peu m'importe ce qu'ont dit les juges, du moment qu'on les cite correctement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous nous dites que vous n'entendrez pas de débat sur le sous-amendement.

La présidente: Je n'ai pas dit que je n'entendrai pas de débat. Je pense qu'on n'a pas besoin d'un grand débat.

Le sénateur Nolin: Ceux qui veulent se prononcer peuvent le faire?

La présidente: Oui, dans les limites raisonnables.

Le sénateur Nolin: J'aurais une opinion à donner.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Je ne pense pas que la question soit aussi simple. Regardez le texte français.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Il n'y a pas de concordance entre les deux textes.

Le sénateur Beaudoin: Il est dit:

[...] compte tenu fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient au président élu de déterminer[...].

Je ne peux pas me tromper. Si la Cour suprême se trompe, elle se trompe. Je ne veux pas dire qu'elle se trompe si elle ne se trompe pas.

Le sénateur Nolin: Personne n'est venu témoigner devant ce comité pour nous dire: «Voici quelle est l'opinion de la Cour suprême arrêtée sur cette portion uniquement». Personne n'est venu nous dire: «La Cour suprême a conclu que ce sont uniquement les acteurs, les représentants élus et non les acteurs politiques». Personne n'est venu tenter de nous convaincre de cette conclusion. On nous a dit que les deux expressions avaient été utilisées et qu'elles voulaient presque dire la même chose, alors qu'on sait fort bien que cela ne veut pas dire la même chose. On n'a pas vidé la question, définitivement pas.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec le sénateur Nolin. Je ne veux pas qu'on dise des faussetés. Lorsqu'on porte un jugement politique, chacun vote selon sa conscience, mais lorsqu'on dit que la cour a dit telle chose, je n'aime pas me tromper. On est supposé savoir lire une décision de la cour.

Le sénateur Bolduc: Je suis membre du comité, et jusqu'à maintenant, j'ai été assez raisonnable.

[Traduction]

[...] compte tenu du fait que la Cour suprême du Canada a conclu qu'il revient aux représentants élus [...]

[Français]

Peut-on vraiment dire:

[...] compte tenu du fait que la Cour suprême a conclu qu'il revient aux représentants [...]

It is not the same thing. One of the two versions is incorrect, although I cannot say which one. The French text carries more weight than the English one. I am familiar enough with both languages to say that.

Senator Beaudoin: He is quite right.

Senator Bolduc: If the two versions are not consistent, then we have a problem. Partisanship aside, I think we really need an amendment.

The Chairman: Partisanship aside?

Senator Bolduc: Yes. I am certain that an amendment is in order. We will try to find a linguist who can provide us with the exact translation. Did the Supreme Court deliver its finding in French or in English?

Senator Beaudoin: It was delivered in both languages.

Senator Bolduc: We will need to look at the text of the ruling in English and in French.

[English]

Senator Cools: Thank you, Madam Chairman. I am struggling with Senator Kinsella's proposal, and I have been looking at this particular paragraph in the preamble. I must say I am puzzled, because I have read that judgment very, very seriously, and, I would admit, very thoroughly, and I can find nothing in that judgment that allows the conclusion that this preamble makes. For example, line 12 or 13 speaks of the House of Commons as the only political institution elected to represent all Canadians. There is nothing whatsoever in the judgment that spoke at all about the House of Commons. However, I would also like to raise a few more points here.

First, the House of Commons is not a political institution. The House of Commons is a parliamentary institution. I noticed that currently, ministers and a lot of individuals are referring to political institutions and parliamentary institutions as synonymous. They are not synonymous at all. As a matter of fact, I think it is a derogatory term even here to refer to the House of Commons or the Senate as political institutions.

The real point I would like to make about the term "elected representatives" is that I think that term is extremely undermining to Canada's constitutional system because the preamble as written — and I welcome Senator Kinsella's attempt to change it — would box out the Prime Minister of Canada and the premiers of the provinces, since when last I checked, Madam Chairman, they were not elected positions. It seems to me that it is a well-known fact in our constitutional system that the Prime Minister of Canada and the premiers of the provinces are commissions of appointment, just as senators are. I think, honourable senators, we should pay very careful attention to the fact that if, for example, we were to have a senator as Prime Minister of Canada in future years, we would in fact be limiting his hand and boxing him in very seriously, both in a parliamentary way, and politically across the country, as this would mean that the senator Prime Minister could not have a say in this very, very

Ce n'est pas la même chose. Une des deux versions n'est pas correcte, je ne sais pas laquelle. C'est plus fort en français qu'en anglais. Je connais assez les deux langues pour vous dire cela.

Le sénateur Beaudoin: Il a parfaitement raison.

Le sénateur Bolduc: Si les textes ne concordent pas, c'est grave. On a vraiment besoin d'un amendement en dehors de la partisanerie.

La présidente: En dehors de la partisanerie?

Le sénateur Bolduc: Oui. On aura besoin d'un amendement, vous pouvez en être certains. On va essayer de chercher un linguiste qui va nous dire quelle est la traduction exacte. La Cour suprême a-t-elle rendu son jugement en français ou en anglais?

Le sénateur Beaudoin: Le jugement a été fait dans les deux langues.

Le sénateur Bolduc: Il faudra reprendre les textes précis en anglais et en français.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Merci, madame la présidente. Je me débats avec la proposition du sénateur Kinsella, et j'ai considéré attentivement ce paragraphe du préambule. Je dois dire que je suis étonnée, car j'ai lu le jugement avec beaucoup d'attention, et en profondeur, je dois le dire, et je n'ai rien trouvé dans cet avis qui permette d'en venir à la conclusion énoncée dans ce préambule. Par exemple, les lignes 18 et 19 parlent de la Chambre des communes comme seule institution politique élue pour représenter l'ensemble des Canadiens. Il n'est pas du tout question de la Chambre des communes dans l'avis de la Cour suprême. Il y a d'autres questions que je voudrais soulever également.

Tout d'abord, la Chambre des communes n'est pas une institution politique. La Chambre des communes est une institution parlementaire. Je remarque qu'actuellement, on a tendance à considérer — et c'est le cas des ministres — que les institutions politiques et les institutions parlementaires sont synonymes. Ce n'est pas du tout le cas. En fait, je pense que même ici, il est abusif de considérer la Chambre des communes ou le Sénat comme des institutions politiques.

En ce qui concerne l'expression «représentants élus», je crois qu'elle va à l'encontre du système constitutionnel canadien car le préambule dans sa forme actuelle — et j'approuve le sénateur Kinsella qui veut le modifier — écarterait le premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces puisque, pour autant que j'aie pu le vérifier, madame la présidente, leurs fonctions ne sont pas électives. Il est bien connu que dans notre système constitutionnel, les premiers ministres du Canada et des provinces sont nommés, tout comme les sénateurs. Je crois, honorables sénateurs, qu'il convient de prêter attention au fait que si un sénateur devenait un jour premier ministre du Canada, on lui porterait gravement atteinte et on limiterait ses possibilités d'action, tant au plan parlementaire qu'au plan politique, car ce sénateur premier ministre n'aurait pas un mot à dire sur cette question très importante puisqu'il ne serait pas un représentant élu.

important question because he would not be an elected representative.

That is twofold. First, a senator is not elected, but neither is the Prime Minister. You just simply cannot dismiss it and say that he is. The Prime Minister of Canada is chosen by Royal Prerogative, but he is just one member of the House of Commons. It is very possible within the Constitution of Canada for someone to become Prime Minister long before he seeks a seat in the House of Commons.

For example, Premier Bouchard himself was —

The Chairman: Senator Cools, we understand that point.

Senator Cools: Essentially, I am saying that the text of the bill belies what is in this preamble, and I do not think that is proper procedure.

The Chairman: Thank you.

Senator Kroft.

Senator Cools: I was not finished and I did not hear senators complaining.

The Chairman: Senator Kroft.

Senator Kroft: The tone of this debate is as if we had stumbled upon a parchment error. This is not something that has come to our attention today. This is part of the substance of a bill that we have had before us for two months. As the Chair has pointed out, these exact points were raised extensively in second reading debate.

If we put our minds to it, we could probably go through most bills and find language that any one of us might consider less than perfect. These points have all been raised and debated at great length. I do not think they are errors, as has been proposed here.

The Chairman: Thank you, Senator Kroft.

I would propose then —

Senator Cools: There is a speaker here.

The Chairman: Senator Sibbeston.

Senator Sibbeston: I am new to this process, but I have dealt with legislation in my earlier career as a government minister in the Government of the Northwest Territories. In my understanding of preambles, particularly in this case, the preamble need not necessarily reflect word for word the clauses in the reference. It is my understanding that the preamble contains the government's view of what is in the reference, in that it is attempting to provide legislation in tune with that.

The seventh preambular paragraph seems to be more accurate than the clauses of the bill itself with regard to the House of Commons, describing members of the House of Commons as elected representatives rather than simply as "political actors."

My main consideration in that regard is the wording of the actual clauses of the bill. The preamble is there to assist people as a prelude to what is contained in the bill itself. I believe that the words "elected representatives" more accurately describe what is

Il y a deux éléments à considérer. Tout d'abord, les sénateurs ne sont pas élus, mais le premier ministre non plus. On ne peut pas en tenir compte ou prétendre qu'il est élu. Le premier ministre du Canada est choisi en vertu de la prérogative royale, mais il n'est que député. Aux termes de la Constitution du Canada, il est tout à fait possible de devenir premier ministre avant même d'avoir obtenu un siège à la Chambre des communes.

Par exemple, le premier ministre Bouchard lui-même a été...

La présidente: Sénateur Cools, nous avons compris.

Le sénateur Cools: Je dis pour l'essentiel que le corps du projet de loi démentit son préambule, et je ne pense pas que cela soit souhaitable.

La présidente: Merci.

Sénateur Kroft.

Le sénateur Cools: Je n'avais pas fini, et je n'ai entendu aucun sénateur se plaindre.

La présidente: Sénateur Kroft.

Le sénateur Kroft: On dirait, d'après le ton de ce débat, que nous avons trouvé une erreur dans un parchemin. Ce n'est pas aujourd'hui qu'on nous a signalé ce problème. Il est au cœur même d'un projet de loi dont nous sommes saisis depuis deux mois. Comme l'a expliqué la présidente, tous ces arguments ont été débattus en long et en large en deuxième lecture.

Avec un peu d'attention, on pourrait trouver dans la plupart des projets de loi des formules plus ou moins contestables. Tous ces arguments ont déjà été évoqués et débattus en profondeur. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'erreurs, comme on le dit ici.

La présidente: Merci, sénateur Kroft.

Je propose donc...

Le sénateur Cools: Il y a ici une demande d'intervention.

La présidente: Sénateur Sibbeston.

Le sénateur Sibbeston: Je découvre cette procédure, mais je me suis déjà occupé de législation quand j'étais ministre au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. D'après ce que je sais des préambules, en particulier dans le cas présent, il n'est pas nécessaire que le préambule reprenne mot pour mot les dispositions du renvoi. À mon avis, le préambule expose le point de vue du gouvernement sur ce qui figure dans ce renvoi, dans la mesure où il essaye de proposer une mesure législative qui y soit conforme.

Le septième paragraphe du préambule semble plus précis que les dispositions du corps du projet de loi en ce qui concerne la Chambre des communes, puisqu'il décrit les députés comme des représentants élus, et non pas comme de simples «acteurs politiques».

Ce qui me préoccupe essentiellement à ce sujet, c'est la formulation des dispositions du projet de loi. Le préambule est là pour annoncer ce qui figure dans le corps du projet de loi. Je considère que les mots «représentants élus» décrivent plus

in the bill. Therefore, I am satisfied with the wording as is and would not support the amendment.

Senator Prud'homme: If you are unilingual English, you work in English. If you are unilingual French, you work in French. However, if you happen to have a knowledge of both languages, you find these mistakes. What you are saying sets a dangerous precedent. When I was in the House of Commons, I was noted for listening to the interpretation of debates and pointing out discrepancies. Due to that, we avoided a lot of chicanery.

It would be a dangerous precedent not to comment. Our esteemed colleague has good experience, but I do not agree with him. We had better stick to the same version in both languages in the preamble. Otherwise, I will go to one part of the country explaining my version, and others will go to other parts and explain their version. At the end of the day, people who understand both languages will realize that we are debating two different things.

I suggest that we be very careful in this. I always bow to Senator Beaudoin on legal technicalities.

[Translation]

Senator Beaudoin: I note the reference to political actors in paragraph 153. Elsewhere, mention is made of constitutional amendments made by elected representatives, while section 46 of the Constitution states that procedures for amendment may be initiated by the Senate. I certainly cannot oppose this amendment because in my view, the correct expressions is "political actors."

[English]

The Chairman: Let us put the amendment to a vote.

It is moved by Senator Kinsella —

Senator Kinsella: This debate will be concluded. I have a right to speak.

Honourable senators, we have all seen this error since we began debate at second reading. We have raised it in the House; it has been raised here in committee. Now we have to do something about it, which is why I attempted to see whether we could simply delete the preamble, because as Senator Sibbeston concludes, it is only a kind of policy directive, and the pith and substance of the bill is what comes after:

Now, THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

This precedes the enactment. It seemed to me that the simplest way of dealing with this very serious error is to delete the entire preamble, which would not affect the bill.

Senator Cools: Great idea.

fidèlement la teneur du projet de loi. Par conséquent, je suis satisfait du libellé actuel et je ne souhaite pas qu'on l'amende.

Le sénateur Prud'homme: Quand on est unilingue anglophone, on travaille en anglais. Quand on est unilingue francophone, on travaille en français. Cependant, lorsqu'on connaît les deux langues, on peut découvrir ces erreurs. Ce que vous dites constituerait un dangereux précédent. Lorsque j'étais député, je me suis fait remarquer parce que j'écoutais l'interprétation des débats et je signalais les écarts de sens. Mais grâce à cela, on a évité bien des contestations.

Le fait de laisser passer une erreur constituerait un dangereux précédent. Notre éminent collègue a beaucoup d'expérience, mais je ne suis pas d'accord avec lui. Il vaut mieux s'en tenir à la même version du préambule dans les deux langues. Autrement, j'irai dans une partie du pays pour en expliquer ma version, et d'autres iront dans le reste du pays pour expliquer la leur. En définitive, ceux qui comprennent les deux langues se rendront compte que l'on parle ici de deux choses différentes.

Il faut faire très attention. Je m'incline toujours devant le sénateur Beaudoin pour ce qui est des détails d'ordre juridique.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Moi, je regardais cela, puis ils parlent d'acteurs politiques. Je regarde à l'article 153, c'est «political actors». À un autre endroit, ils parlent d'amendements constitutionnels de ses représentants élus, et l'article 46 de la Constitution dit que le Sénat a l'initiative en matière d'amendements constitutionnels. Je ne pourrai certainement pas voter contre cet amendement parce que, d'après moi, c'est «political actors».

[Traduction]

La présidente: Mettons l'amendement aux voix.

Le sénateur Kinsella propose...

Le sénateur Kinsella: Le débat sera mené à terme. J'ai le droit de prendre la parole.

Honorables sénateurs, nous avons tous constaté cette erreur depuis le début du débat à l'étape de la deuxième lecture. Nous en avons parlé à la Chambre; la question a également été soulevée ici en comité. Le moment est maintenant venu d'agir. Voilà pourquoi je me suis efforcé de déterminer si nous pouvions tout simplement laisser tomber le préambule. En effet, selon la conclusion du sénateur Sibbeston, il ne s'agit que d'une sorte de directive d'ordre politique et la partie substantielle du projet de loi vient après ce qui suit:

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

Il s'agit de la partie qui précède. Il me semble que la façon la plus simple de corriger cette très grave erreur consiste à supprimer entièrement le préambule, ce qui n'aurait aucune incidence sur le projet de loi.

Le sénateur Cools: Excellente idée.

Senator Kinsella: Surely we have not arrived at a point in the Senate where we can look at an error that is in black and white, and because a whip is being imposed, and notwithstanding that senators have tenure until they are 75, turn our backs on something as *prima facie* as this.

The Chairman: Thank you, Senator Kinsella.

Senator Cools, followed by Senator Bolduc.

Senator Cools: Chairman, I think the committee is labouring under some very gross and unfortunate disadvantages. It seems to me that when we do clause-by-clause study of a bill, we usually rely on the government sponsor of the bill to answer any questions that members or attending senators may have. It seems to me that we are attempting here to move clause-by-clause study along without explanation from the government about the intention and meaning of every individual word of the —

The Chairman: I understand where you are going, Senator Cools.

Senator Cools: No, you do not.

The Chairman: Nowhere in the rules —

Senator Cools: Maybe you are more gifted than most and can see into people's heads before they speak. I am not that gifted.

The Chairman: Your line of reasoning was crystal clear.

Senator Cools: It happens that way a lot.

The Chairman: Indeed.

Senator Cools: Good. However, the fact is that I have not spoken and I would like to complete my statement.

The Chairman: You have spoken at some length.

Senator Cools: No, not on this point, but you if want, I will really start and then really put you to a challenge to get me to stop. That would be a very big challenge.

The Chairman: Then you would be impeding the work of the committee —

Senator Cools: Yes.

The Chairman: — as it proceeds to its voting duty.

Senator Bolduc?

Senator Cools: Madam Chairman, I was trying to say that we here should be receiving some explanation from the government side. As the sponsor of the bill, he owes us some explanation.

The Chairman: I understood that that was what you said.

Senator Cools: Perhaps we should have the sponsor of the bill attend the meeting.

Senator Kinsella: Where is he?

The Chairman: Senator Bolduc?

[Translation]

Le sénateur Kinsella: J'ose croire que nous n'en sommes pas arrivés à ce point au Sénat où nous pourrions constater une erreur tout à fait flagrante et, à cause d'une discipline imposée, et ce en dépit du fait que les sénateurs conservent leur poste jusqu'à 75 ans, faire semblant de ne pas voir une évidence qui crève les yeux.

La présidente: Merci, sénateur Kinsella.

Le sénateur Cools, suivie du sénateur Bolduc.

Le sénateur Cools: Madame la présidente, j'ai l'impression que le comité fait son travail dans des circonstances très désavantageuses, ce qui est malheureux. Lorsque nous étudions un projet de loi article par article, me semble-t-il, nous comptons habituellement sur le parrain ministériel du projet de loi pour répondre à toute question que peuvent avoir les membres du comité ou les sénateurs qui participent à la discussion. Il me semble que nous tentons maintenant de faire l'étude article par article sans que le représentant ministériel ne donne d'explications sur l'intention et le sens de chaque élément du libellé...

La présidente: Je comprends ce que vous voulez dire, sénateur Cools.

Le sénateur Cools: Non, je ne le crois pas.

La présidente: Nulle part dans le Règlement...

Le sénateur Cools: Vous êtes peut-être assez douée pour savoir ce que les gens vont dire avant qu'ils ne prennent la parole. Ce n'est pas mon cas.

La présidente: Votre raisonnement était claire comme de l'eau de roche.

Le sénateur Cools: C'est souvent le cas.

La présidente: En effet.

Le sénateur Cools: Très bien. Cependant, le fait est que je n'ai pas eu l'occasion de parler et j'aimerais terminer ma déclaration.

La présidente: Vous avez parlé abondamment.

Le sénateur Cools: Non, pas sur cet aspect, mais, si vous le souhaitez, je vais me lancer et du même coup vous lancer le défi de m'obliger à m'interrompre. Ce serait là tout un défi.

La présidente: Vous feriez alors entrave au travail du comité...

Le sénateur Cools: En effet.

La présidente: ... qui souhaite exercer son devoir de voter.

Sénateur Bolduc?

Le sénateur Cools: Madame la présidente, je m'efforçais de dire que nous devrions recevoir des explications du représentant ministériel. À titre de parrain du projet de loi, il nous doit certaines explications.

La présidente: C'est tout à fait ce que je vous avais entendu dire.

Le sénateur Cools: Le parrain du projet de loi pourrait peut-être participer à la réunion.

Le sénateur Kinsella: Où est-il?

La présidente: Sénateur Bolduc?

[Français]

Senator Bolduc: The Senator noted that a preamble merely reflects the intent of a bill. Otherwise, we are misrepresenting the intent of the Supreme Court, which is making a serious statement. I am not an expert in constitutional law, but it would appear to me that “political actors” and “elected representatives” are not one and the same thing. Therefore, I think Senator Kinsella’s proposed amendment has considerable merit.

Senator Poulin: Like Senator Bolduc, I am not a constitutional expert either, but I defer to the decision of the Supreme Court on this matter, paragraph 62 of which reads as follows:

...the democratic principle can best be understood as a sort of baseline against which the framers of our Constitution and subsequently, our elected representatives under it, have always operated.

Getting back to what Senator Sibbeston was saying, we are in the process of discussing the context of Bill C-20. I believe the context should be a faithful reflection of the Supreme Court decision, and we have a responsibility, pursuant to our rules, to report to the Senate. First, we can find that the preamble of Bill C-20 is fully respectful of the Supreme Court decision, and second, it will allow those responsible for implementing its provisions — and I hope never to see that day — to interpret it according to the context in which it was drafted by the government of the day.

Senator Bolduc: Speaking of the court reference, mention is made of a referendum on secession elsewhere in the reference.

Senator Poulin: This genuinely reflects the spirit and we are discussing the preamble of Bill C-20. I want to stick with this. We can discuss Bill C-20 later.

Senator Bolduc: I disagree. If you take the time to read the text carefully, you will see that it is not at all applicable to the case that concerns us here.

Senator Poulin: We can agree to disagree.

Senator Nolin: Senator Cools has made a legitimate request, in my view. I am not aware of any rule that precludes us from calling a witness — there are enough people familiar with the Supreme Court ruling. We could even invite one or two witnesses. Let them decide who should come and enlighten us on this subject.

Senator Bolduc: We could ask Ms Dawson. She has already written a number of articles on the subject.

Senator Nolin: Ms Dawson could supply some answers to our questions. I think Senator Cools’ request is quite legitimate and that we should go along with her suggestion.

[English]

Senator Poulin: Call the question. We have heard this before.

Le sénateur Bolduc: Le sénateur nous a dit que cela représentait seulement l’intention du projet de loi. Sinon, on est en train de corrompre l’intention de la Cour suprême. Ce que la Cour suprême dit, c’est sérieux. Je ne suis pas un spécialiste du droit constitutionnel, mais il me semble que «political actors» puis «elective representatives» ce n’est pas la même chose. Donc, je pense que l’amendement ou le sous-amendement du sénateur Kinsella est plein de bon sens.

Le sénateur Poulin: Tout comme le sénateur Bolduc, je ne suis pas constitutionnaliste, mais je me réfère premièrement à la décision de la Cour suprême et je cite, au paragraphe 62:

[...] pour bien comprendre le principe de la démocratie, il faut l’envisager comme l’assise que les rédacteurs de notre Constitution et, après eux, nos représentants élus en vertu de celle-ci ont toujours prise comme allant de soi.

Si je reviens à ce que le sénateur Sibbeston a dit, nous sommes à discuter le contexte du projet de loi C-20. Je pense que le contexte veut être fidèle à cette décision de la Cour suprême, et que nous avons la responsabilité, selon nos règles, de faire un rapport au Sénat. Nous pouvons conclure que le préambule du projet de loi C-20 est tout à fait respectueux de la décision de la Cour suprême, premièrement, et deuxièmement, il permettra à ceux et celles qui auront la responsabilité de mettre en application le projet de loi C-20, — j’espère que cela n’arrivera pas — de pouvoir lire le contexte dans lequel le projet de loi C-20 a été établi par le gouvernement du jour.

Le sénateur Bolduc: Pour ce qui est de cette référence à la cour, ce n’est pas dans ce cas qu’on parle du référendum sur la sécession, c’est dans un autre paragraphe.

Le sénateur Poulin: Cela traduit vraiment l’esprit, et nous sommes en train de parler du préambule du projet de loi C-20. Je voulais donc rester dans l’esprit de la décision comme dans l’esprit du projet de loi C-20. On pourra traiter plus tard du projet de loi C-20.

Le sénateur Boluc: Et bien, non. Prenez le temps de relire cela; vous vous apercevrez que ce n’est pas du tout applicable dans le cas qui nous concerne ici.

Le sénateur Poulin: Nous serons d’accord de ne pas être d’accord.

Le sénateur Nolin: Le sénateur Cools a exprimé un désir qui m’apparaît très légitime. Je ne crois pas qu’il n’y ait aucune règle qui nous empêche de faire venir un témoin, — il y en a assez qui sont au courant de tous les mots utilisés par la Cour suprême — on pourrait très bien en inviter un ou deux. À eux de choisir lequel d’entre eux pourrait venir nous éclairer.

Le sénateur Bolduc: On a rien qu’à demander à Mme Dawson, elle a déjà écrit des articles.

Le sénateur Nolin: Que Mme Dawson vienne répondre à nos questions. Je pense que le vœu exprimé par le sénateur Cools était très légitime, et nous devrions accéder à sa demande.

[Traduction]

Le sénateur Poulin: Demandez le vote. Ce sont des redites.

Senator Cools: The remarkable thing about this bill is that it is not being defended. Herein the statement is "WHEREAS, in light of the finding..." Senator Kinsella says the Supreme Court made no such finding. Therefore we are dealing with possible dishonesty in the bill.

This cannot be sloughed off. You simply cannot run a meeting like this. You must deal with the issues and you must deal with them in debate.

The Chairman: I believe we have canvassed this question quite clearly, Senator Cools.

Senator Lynch-Staunton: I would quote from paragraph 153 of the secession reference. I think it is clear:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

Here, in the "whereas," it says it would be for the elected representatives. Ce n'est pas la même chose. Someone here is misquoting the Supreme Court, unless they can show me a place elsewhere where the court contradicts itself. Somebody had better clear this up, because we may be misrepresenting the Supreme Court.

[Translation]

Senator Joyal: We have had the opportunity to question witnesses about the definitions of "political actor" and "elected representative" according to the meaning of the seventh whereas in the preamble. The majority of those who had an opportunity to answer the question referred to paragraph 153 of the court opinion which states the following, and I quote:

However, it will be for the political actors to determine what constitutes "a clear majority on a clear question" in the circumstances under which a future referendum vote may be taken.

We asked a number of witnesses for their interpretation of this paragraph of the court opinion, and they responded in no uncertain terms that the expression "political actor" was to be taken collectively to include both elected representatives and unelected officials. Consequently, I have to conclude that the seventh whereas is not in keeping with the meaning of paragraph 153. I do not have a vote on this committee, but as I see it, the seventh whereas is not consistent with the expressed will of the court.

[English]

The Chairman: It is moved by Senator Kinsella:

That in line 10 on page 2 of Bill C-20, the words "political actors" be substituted for the words "elected representatives."

All those in favour?

Some Hon. Senators: A recorded vote.

The Chairman: The clerk will proceed to a recorded voice vote.

Le sénateur Cools: Je constate que le projet de loi n'est pas défendu comme il se doit. Ici, il est dit que, «compte tenu du fait...». Le sénateur Kinsella prétend que la Cour suprême n'a pas conclu ce qu'elle a conclu. On semble donc traiter d'un possible manque de probité dans le projet de loi de malhonnêteté.

Voilà une critique qui ne peut être ignorée. Ce n'est pas la façon de mener ce genre de réunion. Il faut traiter des enjeux et le faire dans le cadre du débat.

La présidente: Je crois bien que nous avons fait le tour de cette question, sénateur Cools.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi de citer le paragraphe 153 du renvoi sur la sécession. Il me semble clair:

Toutefois, il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Ici, dans l'«attendu», on précise que cela reviendrait à un représentant élu. Ce n'est pas la même chose. On cite mal ici la Cour suprême, à moins qu'on puisse me montrer à quel endroit la Cour suprême s'est contredite. Il faut tirer cet aspect au clair, sinon nous risquons de faire dire à la Cour suprême ce qu'elle ne dit pas.

[Français]

Le sénateur Joyal: Nous avons eu l'occasion d'interroger des témoins sur la définition de ce que pouvait être un acteur politique et un élu au sens du septième attendu du projet de loi. La majorité de ceux qui ont eu l'occasion de répondre à cette question ont fait référence au paragraphe 153 de l'opinion de la cour et en sont venus à citer le texte de la cour à l'effet que, et je cite au paragraphe 153:

Il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu.

Nous avons posé la question à plusieurs témoins sur ce qu'ils entendaient par ce paragraphe de la cour, et ils nous ont répondu très clairement que le terme «acteur politique» était un collectif qui pouvait inclure à la fois des personnes élues et des personnes non élues directement. Par conséquent, j'en arrive à la conclusion que le septième attendu n'est pas en conformité avec le paragraphe 153. Je ne vote pas à ce comité, mais je vous exprime mon interprétation du septième attendu comme étant le contraire de ce que la cour a dit.

[Traduction]

La présidente: Il est proposé par le sénateur Kinsella:

Qu'à la ligne 15 de la page 2 du projet de loi C-20, on substitut les mots «représentants élus» par les mots «acteurs politiques» aux mots «représentants élus».

Ceux qui sont pour?

Des voix: Un vote par oui ou non.

La présidente: La greffière inscrira les résultats du vote par oui ou non.

Senator Fraser: No.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Chalifoux: No.

Senator Christensen: No.

Senator Cordy: No.

Senator Kenny: No.

Senator Kinsella: Yes.

Senator Kroft: No.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Milne: No.

Senator Murray: Yes.

Senator Nolin: Yes.

Senator Poulin: No.

Senator Sibbeston: No.

Ms Lank: Yeas 6; nays 9.

The Chairman: I declare the notion negated.

Shall the preamble carry?

[Translation]

Senator Nolin: I would like to comment further on the preamble. If we look at the third paragraph of the preamble, we read the following:

Whereas the government of any province of Canada is entitled to consult its population by referendum on any issue and is entitled to formulate the wording of its referendum question;

This is very much in keeping with reality. However, on reading clause 1(1) of the bill, we note that the House of Commons may, by resolution, set out its determination on whether the question is clear. Madam Chairman, I submit that the preamble contradicts the text of the bill, and therefore, I support Senator Kinsella's motion. I therefore move that we should vote against the preamble, as it contradicts, or at least paragraph 3 does, the text of the bill.

[English]

Senator Kenny: Point of order, Madam Chair. A non-member cannot make a motion.

The Chairman: Senator Nolin is a member.

Senator Kenny: I beg your pardon.

The Chairman: Senator Nolin, I think I addressed that point earlier with Senator Kinsella. If we do not believe that the preamble should be in the bill, we vote against it when we call a vote on the carriage of the preamble.

[Translation]

Senator Nolin: Did you call for the vote on the preamble?

The Chairman: I did.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Chalifoux: Non.

Le sénateur Christensen: Non.

Le sénateur Cordy: Non.

Le sénateur Kenny: Non.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Kroft: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Milne: Non.

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Poulin: Non.

Le sénateur Sibbeston: Non.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion rejetée.

Le préambule est-il adopté?

[Français]

Le sénateur Nolin: J'aurais d'autres commentaires à faire sur le préambule. Si nous prenons le texte du paragraphe 3 du préambule, nous y découvrons, et je cite:

Que le gouvernement d'une province du Canada est en droit de consulter sa population par référendum sur quelque sujet que ce soit et de décider du texte de la question référendaire;

Ceci qui m'apparaît très respectueux de la réalité. Par contre, lorsque nous lisons le paragraphe 1 de l'article 1 du projet de loi, nous voyons que la Chambre des communes peut, elle, déterminer par résolution si la question est claire. Madame la présidente, je vous soumets que le préambule contredit le texte du projet de loi, et donc, je milite en faveur de la motion qui avait été déposée par le sénateur Kinsella. Je dépose donc cette motion à l'effet que nous devrions voter contre le préambule, puisqu'il contredit, à tout le moins dans son paragraphe 3, le texte même du projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Kenny: J'invoque le Règlement, madame la présidente. Un non-membre ne peut proposer une motion.

La présidente: Le sénateur Nolin est un membre.

Le sénateur Kenny: Je m'excuse.

La présidente: Sénateur Nolin, je crois en avoir déjà parlé au sénateur Kinsella. Ceux qui estiment que le préambule ne doit pas faire partie du projet de loi voteront contre lorsque nous mettrons aux voix l'adoption du préambule.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous avez appelé le vote sur le préambule?

La présidente: C'est la question que je viens de poser.

Senator Nolin: Before we do that, do we not have the right to comment?

The Chairman: Yes.

Senator Nolin: That is what I was doing, as a member of this committee.

Le sénateur Nolin: Avant que le vote ne se prenne, n'avons-nous pas le droit d'émettre des commentaires?

La présidente: Oui.

Le sénateur Nolin: C'est ce que j'ai fait en tant que membre de ce comité.

[English]

Senator Cools: Honourable senators, the preamble says some interesting things, and, I would submit, some novel things. For example, the preamble speaks of our government's entitlement. It uses the word "entitled" twice. This is the first time I have ever seen this kind of language about a government entitlement in a bill. Bills usually speak to being "lawful" or "authorized." That is number one.

Number two, I do not know what constitutional or legal authorities support such entitlement. That is my second point. My most important point, however, is bordering on and interfacing directly with Senator Nolin's point. The preamble is directly contradicted by the provisions of the bill, because the preamble says that the government of any province — of Quebec, which I would question — is entitled to formulate the wording of its referendum question. It then proposes, as we go forward in the actual provisions, the clauses of the bill. You find that the actual text of the provisions of Bill C-20 negatives the proposition contained in that preamble, because the proposition contained in clause 1 and others of the bill is precisely the opposite. Clause 1 and the other clauses of the bill place limitations, conditions, and qualifications on the so-called "entitlement" that the preamble creates.

I would submit to the committee that on at least one level, you can say it is a contradiction, but I would say to you, honourable senators, and to you, Madam Chair, that the one puts the other into oblivion. Therefore, what you actually have in the bill is clauses nullifying each other. I would submit to you that that is a serious problem and we should try to examine that before we attempt to pass this into law.

The Chairman: Thank you, Senator Cools.

It is moved by the Honourable Senator Milne that the preamble carry. All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Nolin: Recorded vote, please.

The Chairman: The clerk will call a recorded voice vote.

Senator Fraser: Yes.

Senator Beaudoin: No.

Senator Bolduc: No.

Senator Chalifoux: Yes.

Senator Christensen: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Kenny: Yes.

Senator Kinsella: No.

Senator Kroft: Yes.

Senator Lynch-Staunton: No.

Senator Milne: Yes.

Senator Murray: No.

Senator Nolin: No.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, le préambule propose des éléments intéressants et, dans certains cas, novateurs selon moi. Par exemple, on y précise que le gouvernement est «en droit» de faire quelque chose. Or, c'est bien la première fois que je lis un projet de loi libellé de la sorte. Dans les projets de loi, on précise habituellement que telle ou telle chose est «légale» ou «autorisée». Voilà pour une première observation.

En deuxième lieu, je ne sais trop quels pouvoirs constitutionnels ou légaux sont invoqués à cet égard. Mon intervention la plus importante, toutefois, a rapport directement avec celle du sénateur Nolin. Le préambule est directement contredit par les dispositions du projet de loi, étant donné que l'on y précise que le gouvernement de toute province — et donc du Québec, ce que je contesterais — est en droit de formuler le libellé de sa question référendaire. Viennent ensuite les dispositions comme telles du projet de loi. On constate ainsi que le texte des dispositions du projet de loi C-20 contredit la proposition contenue dans le préambule, étant donné que la proposition contenue dans l'article 1 et dans d'autres articles du projet de loi va tout à fait en sens contraire. L'article 1 et d'autres articles en effet imposent des limites, des conditions à «ce droit» supposé, issu du préambule.

On pourrait dire qu'il y a là contradiction, tout au moins à un niveau, mais ce que je prétends, moi, honorables sénateurs, madame la présidente, c'est que l'une des dispositions prévues vient tout simplement annuler l'autre. Voilà un problème grave que nous devrions étudier avant d'adopter le projet de loi.

La présidente: Merci, sénateur Cools.

Il est proposé par le sénateur Milne que le préambule soit adopté. Que tous ceux qui y sont favorables veuillent bien le signifier.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Nolin: Je demande un vote par oui ou non.

La présidente: La greffière inscrira les résultats du vote par oui ou non.

Le sénateur Fraser: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Bolduc: Non.

Le sénateur Chalifoux: Oui.

Le sénateur Christensen: Oui.

Le sénateur Cordy: Oui.

Le sénateur Kenny: Oui.

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Kroft: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Le sénateur Milne: Oui.

Le sénateur Murray: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Senator Poulin: Yes.

Senator Sibbeston: Yes.

Ms Lank: Yeas nine; nays six.

The Chairman: I declare the motion carried.

Senator Milne: I move that clause 1 carry.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that clause 1 carry. All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Lynch-Staunton: I am not stretching this out, believe me. This will be my last major suggestion. I have notes so I will be as brief as possible.

This afternoon the minister confirmed, in an exchange with Senator Joyal on Nunavut, that the bill was aimed at only one province, Quebec. It was also confirmed in his quote from Roger Gibbins of the Canada West Foundation. If we agree with him on that, why do we not just say so in the bill? This bill is based on the opinion of the Supreme Court in the Quebec Secession Reference. In the first part of the preamble there is a reference to the opinion of the court that the National Assembly of Quebec cannot effect secession from Canada unilaterally.

How better to confirm what we all want, which is the confirmation in whatever way of the indivisibility of this country, than by excluding all the provinces and territories from the bill except for Quebec? The only province affected by this bill is Quebec. Had it not been for two referenda and the constant debate in the assembly on the future of that province within Canada, this bill would be unnecessary. I think the other provinces and territories might feel a little tainted by the fact that they would be included in the possibility of a secession movement that no one wants. Why not just rule them out completely, exclude them, and put in Quebec only? At the same time, the bill would identify at which province this bill is aimed, and perhaps give it a little more teeth.

I have, Madam Chairman, amendments which cover all clauses and they simply read, where appropriate, at each line where it says "province" that the words "province of Quebec" be substituted. In effect, if that is accepted, the "whereas" will need to be amended accordingly, and the bill would be aimed formally and legally exactly where it should be aimed, at the province of Quebec, and we take it from there.

The Chairman: Can you propose them as a single amendment?

Senator Lynch-Staunton: I would propose for clause 1, and depending on the disposition of that amendment, I would propose for clause 2 and clause 3. I am only doing clause 1 for the moment, but I have also prepared them for clause 2 and clause 3, and I am arguing for all three clauses, so I will not need to repeat the same argument.

The Chairman: Could you give the clerk your amendments for clause 1, Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Thank you.

Le sénateur Poulin: Oui.

Le sénateur Sibbeston: Oui.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Le sénateur Milne: Je propose que l'article 1 soit adopté.

La présidente: Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que l'article 1 soit adopté. Que tous ceux qui sont favorables signifient leur accord.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne tente pas d'étirer la sauce, veuillez bien me croire. Ce sera ma dernière proposition d'importance. J'ai des notes et je serai aussi bref que possible.

Cet après-midi, le ministre a confirmé dans un échange avec le sénateur Joyal concernant le Nunavut que le projet de loi ne visait qu'une province, à savoir le Québec. Il l'a également confirmé par sa citation de Roger Gibbins de la Canada West Foundation. Si nous sommes d'accord avec lui à ce sujet, pourquoi ne pas tout simplement le dire dans le projet de loi? Le projet de loi est fondé sur l'avis de la Cour suprême sur le Renvoi sur la sécession du Québec. Dans la première partie du préambule, on renvoie à l'avis de la Cour selon lequel l'Assemblée nationale du Québec ne peut faire sécession du Canada unilatéralement.

Y a-t-il meilleure façon de confirmer ce que nous souhaitons tous, à savoir la confirmation de l'indivisibilité du pays, que d'exclure toute les provinces et territoires du projet de loi sauf le Québec? La seule province visée par ce projet de loi est le Québec. S'il n'y avait pas eu deux référendums et un débat constant à l'assemblée sur l'avenir de la province au sein du Canada, le projet de loi à l'étude ne serait pas nécessaire. Il me semble que les autres provinces et territoires pourraient se sentir blessés du fait d'être liés à l'éventualité d'une sécession dont personne ne veut. Pourquoi donc ne pas les exclure complètement et ne viser que le Québec? Du même coup, le projet de loi identifierait quelle province est visée par le projet de loi et aurait peut-être un peu plus de mordant.

J'ai préparé, madame la présidente, des amendements qui visent tous les articles et où il est tout simplement proposé, le cas échéant, de remplacer le mot «province» par les mots «province de Québec». Si cela est accepté, il faudrait amender les «attendus» en conséquence et, à ce moment-là, le projet de loi viserait officiellement et légalement le but exact qu'il doit viser, à savoir la province de Québec, et nous verrons alors la suite des choses.

La présidente: Pouvez-vous proposer un seul amendement à cet effet?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vais faire une proposition concernant l'article 1 et, selon le résultat, je le ferai pour l'article 2 et l'article 3. Je me limiterai pour l'instant à l'article 1, mais j'ai déjà préparé des amendements pour l'article 2 et l'article 3 et mon argumentation vise les trois articles, de sorte que je n'aurai pas à la répéter.

La présidente: Pouvez-vous donc transmettre à la greffière vos amendements concernant l'article 1, sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Merci.

Senator Prud'homme: I found something that to me means something totally different in English and French.

The Chairman: It is moved by Senator Lynch-Staunton:

That wherever the word "province" appears in clause 1 of Bill C-20, that that word be replaced by the words "province of Quebec."

That would occur in lines 35 and 39 of page 2; line 10 twice; line 15 twice; lines 20, 21, 25, 28, 29, and 35 of page 3; and lines 3, 8, and 9 of page 4.

Senator Lynch-Staunton: If I may, that is only in the English version. It may not be the same lines in the French version.

The Chairman: With the corresponding changes to the French version.

Senator Lynch-Staunton: Not the same line numbers.

The Chairman: Forgive me. I have the English page reference in front of me.

All those in favour of the amendment?

Senator Murray: I think there is a lot to be said for what Senator Lynch-Staunton has proposed. This bill contains the ludicrous concept that the only permanent part of Canada is perhaps the northern territories and the lands reserved for Indians. In the rest of the country, all the provinces can come and go as they see fit. They are given, if not a right to secede, certainly a right to have a referendum on secession that, if passed, would require all parties to negotiate. I think that Senator Lynch-Staunton is well advised to try to focus this bill on Quebec, which is the only province that this bill is concerned with. The minister and various witnesses have reminded us of that today.

I support the amendments proposed by Senator Lynch-Staunton.

Senator Cools: There is a principle in legislative drawing that one should employ, wherever possible, words that indicate the express, plain meaning and intention of the piece of legislation. It seems to me that the minister has told us very clearly today, with absolutely no hesitation or equivocation, that this bill is aimed at one province only, Quebec. If the minister has said so, and the bill was drawn and drafted under his watch, it seems to me that we should make sure that the bill says exactly what the minister told us it was intended to say. In other words, the bill should say what it means and should mean what it says.

Therefore, if "the province" means Quebec, then let it say "Quebec" so there is no dichotomy whatever between the intention and wording of the bill.

The Chairman: Shall the sub-amendment carry? Shall the amendment carry?

Le sénateur Prud'homme: J'ai trouvé quelque chose qui me semble avoir un sens tout à fait différent en anglais et en français.

La présidente: Il est proposé par le sénateur Lynch-Staunton:

Que, là où le mot «province» figure dans l'article 1 du projet de loi C-20, ce mot soit remplacé par les mots «province de Québec».

Ce serait le cas aux lignes 35 et 39 de la page 2; à la ligne 10 deux fois; à la ligne 15 deux fois; aux lignes 20, 21, 25, 28, 29 et 35 de la page 3; et aux lignes 3, 8 et 9 de la page 4.

Le sénateur Lynch-Staunton: Permettez-moi de préciser que je ne parle ici que de la version anglaise. Il se peut que ce ne soit pas les mêmes lignes dans la version française.

La présidente: Les changements correspondants seraient donc apportés à la version française.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce ne serait pas aux mêmes lignes.

La présidente: Excusez-moi. J'ai le renvoi aux lignes du texte anglais devant moi.

Que tous ceux qui sont favorables à l'amendement veuillent bien le dire.

Le sénateur Murray: Je crois que ce que nous propose le sénateur Lynch-Staunton est fort valable. Le projet de loi nous propose l'idée ridicule selon laquelle les seules parties permanentes du Canada seraient peut-être les Territoires du Nord-Ouest et les terres réservées aux Indiens. Partout ailleurs au pays, les provinces peuvent s'en aller comme bon leur semble. On ne leur accorde peut-être pas le droit à la sécession, mais on leur accorde certainement le droit de tenir un référendum portant sur la sécession qui, une fois adopté, imposerait à toutes les parties l'obligation de négocier. J'estime que le sénateur Lynch-Staunton a bien raison de tenter de faire porter le projet de loi précisément sur le Québec, à savoir la seule province qui est visée par son projet de loi. Le ministre et d'autres témoins nous l'ont d'ailleurs rappelé aujourd'hui.

J'appuie les amendements proposés par le sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Cools: Un principe de la rédaction législative veut que l'on emploie, dans la mesure du possible, des mots qui expriment le sens et l'intention expresse et évidente du texte de loi. Il me semble que le ministre nous a dit très clairement aujourd'hui, sans aucune hésitation ni ambiguïté, que ce projet de loi vise une seule province, le Québec. Si le ministre a fait une telle déclaration, et que le projet de loi a été préparé et rédigé sous sa surveillance, il me semble que nous devrions nous assurer que le projet de loi exprime exactement ce que le ministre nous a dit qu'il voulait qu'il exprime. Autrement dit, le projet de loi doit clairement exprimer cette intention.

Par conséquent, si «la province» signifie le Québec, alors précisons le «Québec» afin qu'il n'y ait aucune dichotomie entre l'intention et le libellé du projet de loi.

La présidente: Le sous-amendement est-il adopté? L'amendement est-il adopté?

[Translation]

Senator Joyal: I would remind my colleagues that pursuant to section 35 of the Interpretation Act, when the word "province" is used in an act of the Parliament of Canada, in regulations or in any other statutory instrument, the word shall be taken to include the Yukon, Nunavut and Northwest territories. This is consistent with the meaning of the Interpretation Act and no witness has argued to the contrary.

The Chairman: That is an interesting point.

[English]

Shall the amendment carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: Recorded vote? The clerk will proceed to recorded vote.

[Translation]

Senator Beaudoin: Mention was made of Nunavut. Did only one witness suggest that a territory might move to secede? I am familiar with section 35. A province includes a territory, but a territory is not a province. I fail to see how a territory could secede. That would be a problem.

[English]

Senator Cools: I think Senator Joyal has raised a very profound and interesting point. If Senator Joyal is right, it of course affects the nature of the amendment that Senator Lynch-Staunton is making. Perhaps Senator Lynch-Staunton should have a moment to reconsider the exact wording of his amendment, or at least, as chairman of the committee, you should check whether or not Senator Joyal's comments are correct concerning the Interpretation Act and the meaning of the word "province." These concerns are very important.

Senator Lynch-Staunton: The point of the amendment is to limit the bill's impact on the one province which, on occasion, decides it wants to change its association with the rest of the federation. That is all there is to it. I agree with Senator Joyal that "province," under the Interpretation Act, includes the territories. Thus, the territories and the other provinces would be excluded from this act and because of this, 90 per cent of this nation would be indivisible.

The Chairman: The clerk will now proceed with the recorded vote.

Senator Fraser: No.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Chalifoux: No.

Senator Christensen: No.

Senator Cordy: No.

Senator Kenny: No.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'aimerais rappeler à mes collègues qu'en vertu de l'article 35 de la Loi d'interprétation, lorsque le mot «province» est utilisé dans une loi du Parlement du Canada, un règlement ou tout autre instrument réglementaire, ce mot inclut les territoires du Yukon, du Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest. Tout cela est conforme à la Loi d'interprétation et n'a pas été contredit par aucun autre témoin à cette table.

La présidente: C'est une précision intéressante.

[Traduction]

L'amendement est-il adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Vote par appel nominal? La greffière va procéder au vote par oui ou non.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Nous avons parlé du Nunavut. Y a-t-il qu'un témoin qui a examiné la possibilité qu'un territoire fasse sécession? Je connais l'article 35. Une province inclut un territoire, mais un territoire, ce n'est pas une province, c'est un pouvoir délégué. C'est complètement différent d'une province. Je ne peux pas voir comment un territoire pourrait faire sécession. Je soulève cette difficulté.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Je pense que le sénateur Joyal vient de soulever un point très important et intéressant. Si le sénateur Joyal a raison, cela bien entendu influe sur la nature de l'amendement que propose le sénateur Lynch-Staunton. Le sénateur Lynch-Staunton pourrait peut-être prendre un instant pour revoir le libellé exact de son amendement, ou du moins, en tant que présidente du comité, vous devriez vérifier si les observations du sénateur Joyal concernant la Loi d'interprétation et le sens du mot «province» sont exactes. Il s'agit de préoccupations très importantes.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'amendement vise à restreindre l'incidence du projet de loi à la province en question qui, à l'occasion, décidera qu'elle veut modifier son association au reste de la fédération. Un point c'est tout. Je conviens avec le sénateur Joyal que le mot «province», en vertu de la Loi d'interprétation, inclut les territoires. Par conséquent, les territoires et les autres provinces seraient exclus de la présente loi et par conséquent, 90 p. 100 du pays serait indivisible.

La présidente: La greffière va maintenant procéder au vote par oui ou non.

Senator Fraser: No.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Chalifoux: Non.

Le sénateur Christensen: Non.

Le sénateur Cordy: Non.

Le sénateur Kenny: Non.

Senator Kinsella: Yes.

Senator Kroft: No.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Milne: No.

Senator Murray: Yes.

Senator Nolin: Yes.

Senator Poulin: No.

Senator Sibbeston: No.

Ms Lank: Yeas, six; nays, nine.

The Chairman: I declare the motion negatived.

It is moved by the Honourable Senator Milne that clause 1 carry.

Senator Prud'homme: My colleague Senator Bolduc and I have discussed subclause 1(2).

[Translation]

Would you look closely at section 1.(2)?

[English]

Where the thirty days referred to in subsection (1) occur, in whole or in part, during a general election of members to serve in the House of Commons, the thirty days shall be extended by an additional forty days.

At least, if you take that version. There is a debate with Senator Nolin. Even the dictionary does not help.

[Translation]

The French version reads as follows:

S'il coïncide, en tout ou en partie [...] le délai mentionné au paragraphe (1) est prorogé de quarante jours.

Is the meaning the same in the English version? Should the word "prorogé" not read "prolonger"? Is there not a problem with "prorogé de 40 jours additionnels"?

Senator Beaudoin: I do not think that this is a mistake.

Senator Prud'homme: That is what I want to know. According to the first definition in Le Petit Larousse, "proroger" means "reporter à une date ultérieure." However, according to the second definition, in the field of constitutional law, "proroger" means "prolonger les fonctions d'une assemblée délibérante au-delà de la date légale; suspendre et fixer à une date ultérieure les séances d'une assemblée." Are you satisfied that this in fact means "extended by an additional forty days"?

Some Hon. Senators: Yes.

Senator Beaudoin: Personally, I would have used the word "prolongé."

Senator Prud'homme: So would I.

[English]

The Chairman: Shall clause 1 carry? All those in favour?

Som Hon. Senators: Yes.

Som Hon. Senators: No.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Kroft: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Milne: Non.

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui.

Le sénateur Poulin: Non.

Le sénateur Sibbeston: Non.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion rejetée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Milne que l'article 1 soit adopté.

Le sénateur Prud'homme: Mon collègue le sénateur Bolduc et moi-même avons discuté du paragraphe 1(2).

[Français]

Voulez-vous regarder attentivement l'article 1.(2)?

[Traduction]

S'il coïncide, en tout ou en partie, avec la tenue d'une élection générale des députés à la Chambre des communes, le délai mentionné au paragraphe (1) est prorogé de quarante jours.

Du moins si vous prenez cette version. J'en ai débattu avec le sénateur Nolin. Même le dictionnaire ne nous aide pas.

[Français]

En français, il est écrit:

S'il coïncide, en tout ou en partie [...] le délai mentionné au paragraphe (1) est prorogé de quarante jours.

Est-ce que cette phrase a le même sens qu'en anglais? Le mot «prorogé» ne devrait-il pas plutôt devenir «prolonger», et alors cela ne devrait-il pas être «prorogé de 40 jours additionnels»?

Le sénateur Beaudoin: Je ne pense pas que ce soit une erreur.

Le sénateur Prud'homme: C'est ce que je veux savoir. Proroger, selon la première définition du dictionnaire le Petit Larousse, signifie «reporter à une date ultérieure», mais selon la deuxième définition du dictionnaire, en ce qui concerne le droit constitutionnel, proroger signifie «prolonger les fonctions d'une assemblée délibérante au-delà de la date légale; suspendre et fixer à une date ultérieure les séances d'une assemblée». Vous êtes satisfait avec le fait que proroger signifie 40 jour additionnels?

Des voix: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'aurais écrit prolongé

Le sénateur Prud'homme: Moi aussi.

[Traduction]

La présidente: L'article 1 est-il adopté? Tous ceux qui sont pour?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

The Chairman: Recorded vote? Will the clerk proceed to recorded vote, please?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: No.

Senator Bolduc: No.

Senator Chalifoux: Yes.

Senator Christensen: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Kenny: Yes.

Senator Kinsella: No.

Senator Kroft: Yes.

Senator Lynch-Staunton: No.

Ms Lank: The Honourable Senator Milne.

Senator Milne: Yes.

Senator Murray: Nay.

Senator Nolin: No.

Senator Poulin: Yes.

The Chairman: He is not in his seat.

Ms Lank: Yeas, 8; nays, 6.

The Chairman: I declare the motion carried.

Senator Milne: I move that clause 2 carry.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that clause 2 carry.

All those in favour will please say —

Senator Kinsella: May we have a recorded vote, Madam Chair?

The Chairman: Will the clerk please proceed to a recorded vote?

The Chairman: Yes.

Senator Beaudoin: No.

Senator Bolduc: No.

Senator Chalifoux: Yes.

Senator Christensen: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Kenny: Yes.

Senator Kinsella: No.

Senator Kroft: Yes.

Senator Lynch-Staunton: No.

Senator Milne: Yes.

Senator Murray: No.

Senator Nolin: No.

Senator Poulin: Yes.

Ms Lank: Yeas, 8; nays, 6.

The Chairman: I declare the motion carried.

La présidente: Vote par appel nominal? Pourrais-je demander à la greffière de bien vouloir procéder au vote par oui ou non?

La présidente: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Bolduc: Non.

Le sénateur Chalifoux: Oui.

Le sénateur Christensen: Oui.

Le sénateur Cordy: Oui.

Le sénateur Kenny: Oui.

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Kroft: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Mme Lank: L'honorable sénateur Milne.

Le sénateur Milne: Oui.

Le sénateur Murray: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Poulin: Oui.

La présidente: Il n'est pas à sa place.

Mme Lank: Huit voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Le sénateur Milne: Je propose l'adoption de l'article 2 du projet de loi.

La présidente: L'honorable sénateur Milne propose que l'article 2 soit adopté.

Tous ceux qui sont pour veuillez l'indiquer...

Le sénateur Kinsella: Pouvons-nous avoir un vote par appel nominal, madame la présidente?

La présidente: Pourrais-je demander à la greffière de procéder au vote par oui ou non?

La présidente: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Bolduc: Non.

Le sénateur Chalifoux: Oui.

Le sénateur Christensen: Oui.

Le sénateur Cordy: Oui.

Le sénateur Kenny: Oui.

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Kroft: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Le sénateur Milne: Oui.

Le sénateur Murray: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Poulin: Oui.

Mme Lank: Huit voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Senator Milne: I move that clause 3 carry.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that clause 3 carry.

Senator Murray: I have an amendment to propose to clause 3 of the bill.

Let me begin by saying for the record what I have already said at second reading. I am opposed in principle to this bill. I cheerfully acknowledge, therefore, that there is something inherently contradictory in my lending myself to efforts to improve it. Nevertheless, there is a real possibility that the bill will be passed. Therefore, my support for or advocacy of various amendments is what is called a damage control exercise.

In that respect, I want to express my dismay that the government itself has not, after the representations that have been made and the evidence we have heard, agreed to a further amendment with regard to the rights and the role of the aboriginal peoples of Quebec in this process. I know — we all know, I think — what the constitutional provision is in sections 35(1)(a) and (b). In the event of any amendment to section 91.24 or to section 25 of the 1982 Constitution, or to the amending formula, it requires that any amendment touching on the rights of the aboriginal peoples of Canada would require a constitutional conference with their representatives invited to participate in the discussions on that item.

When Bill C-20 was before the House of Commons, the government received three proposals for amendment relating to the aboriginal peoples of Canada. The government accepted two of those amendments, the two which, in effect, provided that the aboriginal peoples would be one of the several focus groups that would be listened to, like the Senate, the provinces and others, if they produced any formal resolutions concerning the clarity of the question or the clarity of the majority.

The government refused an amendment. It declined to go forward with an amendment that would have guaranteed the aboriginal peoples of Quebec a seat at the negotiating table. I have said here before, and I repeat, that in my humble opinion the aboriginal peoples of Quebec cannot have their status vis-à-vis the federal Crown and Parliament changed without their consent. I do not care if the Parliament of Canada and 10 provinces agree to it. I do not think that the proposition that the aboriginal peoples of Quebec could simply be transferred to the jurisdiction of some new foreign country, the new republic of Quebec, is defensible. I think their consent is necessary and required.

The minister has come close to acknowledging that; but he cannot bring himself to say it. Indeed, he explicitly avoided the question by taking refuge in the advisory opinion of the court:

[*Translation*]

“The court did not state it, and therefore, neither can I.”

[*English*]

That was the statement he made to us on May 29.

Le sénateur Milne: Je propose l'adoption de l'article 3.

La présidente: L'honorable sénateur Milne propose l'adoption de l'article 3.

Le sénateur Murray: J'ai un amendement à proposer à l'article 3 du projet de loi.

Je tiens tout d'abord à préciser ce que j'ai déjà dit en deuxième lecture. Je m'oppose en principe au projet de loi. Je n'hésite donc pas à reconnaître qu'il est quelque peu contradictoire que je m'efforce de l'améliorer. Quoi qu'il en soit, il est tout à fait possible que ce projet de loi soit adopté. Par conséquent, si j'appuie ou je préconise divers amendements, c'est pour limiter les dégâts.

À cet égard, je suis stupéfait de constater que le gouvernement même n'a pas, après les représentations qui ont été faites et les témoignages que nous avons entendus, convenu d'apporter un amendement supplémentaire concernant les droits et le rôle des peuples autochtones du Québec dans ce processus. Je sais — je pense que nous le savons tous — en quoi consistent les dispositions constitutionnelles prévues aux alinéas 35(1)a) et b). En cas de modification au paragraphe 91.24 ou à l'article 25 de la Constitution de 1982, ou à la procédure de modification, ces dispositions prévoient que toute modification influant sur les droits des peuples autochtones du Canada nécessiterait la tenue d'une conférence constitutionnelle à laquelle leurs représentants seraient invités à participer pour discuter de cette question.

Lorsque la Chambre des communes a été saisie du projet de loi C-20, le gouvernement a reçu trois propositions d'amendement concernant les peuples autochtones du Canada. Le gouvernement en a accepté deux, c'est-à-dire les deux amendements qui prévoyaient que les peuples autochtones feraient partie des groupes de consultation que l'on écouterait, comme le Sénat, les provinces et d'autres intervenants, s'ils produisaient des résolutions formelles concernant la clarté de la question ou la clarté de la majorité.

Le gouvernement a refusé un amendement. Il a refusé un amendement qui aurait garanti aux peuples autochtones du Québec une place à la table de négociation. Je l'ai déjà dit, et je le répète, mais à mon humble avis, il est impossible de modifier le statut des peuples autochtones du Québec par rapport à la Couronne fédérale et au Parlement sans leur consentement. Il m'importe peu que le Parlement du Canada et dix provinces y consentent. Je ne crois pas que la proposition selon laquelle les peuples autochtones du Québec pourraient simplement être transférés à la sphère de compétence d'un nouveau pays étranger, la nouvelle république du Québec, soit défendable. J'estime que leur consentement est nécessaire et obligatoire.

Le ministre l'a presque reconnu; mais il ne peut pas se résoudre à le dire. En fait, il a explicitement évité la question en se réfugiant derrière l'avis consultatif de la cour:

[*Français*]

La cour ne l'a pas dit, je ne peux donc pas le dire.

[*Traduction*]

C'est la déclaration qu'il nous a faite le 29 mai.

I am aware also — and let me anticipate the argument — that Grand Chief Fontaine has indicated that he would not allow this to stand in the way of his support for this bill. However, the representatives, the leaders of the aboriginal people in Quebec, the people who will be most directly affected, take quite a different point of view. Indeed, they are threatening to contest the bill in court. Mr. Moses said:

Currently, the James Bay Cree people are being confronted by one of the most colonial actions any people could ever experience. A government in Quebec claims it can transfer us like a herd of cattle into a new country. The federal government, our so-called “fiduciary,” is in effect collaborating in this ruthless process.

That is his statement, and it is a very strong one.

I think we can correct this — I hope we can correct it — with a simple amendment to clause 3(1) of this bill. I am sorry that I do not have copies to circulate to members of the committee, but I think you will have no difficulty understanding it. I will read the clause as it is now it is now proposed. It states:

It is recognized that there is no right under the Constitution of Canada to effect the secession of a province from Canada unilaterally and that, therefore, an amendment to the Constitution of Canada will be required for any province to secede from Canada, which in turn would require negotiations involving at least the governments of all of the provinces...

I would then amend that clause by putting a comma after the word “provinces” and I would add “the representatives of the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession, and the Government of Canada.”

That is my amendment, Madam Chairman.

The Chairman: Let me get this clear, Senator Murray: The clause would then read “The governments of all the provinces,” add a comma; “the representatives of the aboriginal peoples in the province whose government has proposed” —

Senator Murray: I said “proposed” not “has proposed.”

The Chairman: Proposed?

Senator Murray: Yes, “proposed the referendum on secession.”

The Chairman: All right, “proposed the referendum on secession.” All those in favour? Discussion?

Senator Prud’homme: Perhaps someone could read it again, slowly, because I want to make sure I understand it in French. Would you kindly reread it?

Ms Lank: It is moved by the Honourable Senator Murray, P.C., by amending clause 3(1) by adding at line 23 on page 5, “The representatives of the aboriginal people in the province whose government proposed the secession.” It then continues, “and the Government of Canada”. I will reread it: “The representatives of

Je sais aussi — et permettez-moi de devancer l’objection — que le grand chef Fontaine a indiqué que cela ne l’empêcherait pas d’appuyer ce projet de loi. Cependant, les représentants, les chefs des peuples autochtones au Québec, les peuples qui seront le plus directement touchés, adoptent un point de vue tout à fait différent. En fait, ils menacent de contester le projet de loi devant les tribunaux. M. Moses a dit:

À l’heure actuelle, le peuple cri de la baie James fait face à l’une des mesures les plus colonialistes qu’un peuple ait jamais vécues. Un gouvernement au Québec prétend pouvoir nous transférer comme du bétail dans un nouveau pays. Le gouvernement fédéral, notre soi-disant «fiduciaire», se trouve en fait à collaborer à ce processus impitoyable.

Voilà la déclaration qu’il a faite, et il a été très catégorique.

Je pense que nous pouvons rectifier la situation — du moins je l’espère — par un simple amendement au paragraphe 3(1) du projet de loi. Je suis désolé de ne pas en avoir des copies à faire circuler parmi les membres du comité, mais je pense que vous n’aurez aucune difficulté à le comprendre. Je lirai l’article tel qu’il existe à l’heure actuelle. Il se lit comme suit:

Il est entendu qu’il n’existe aucun droit, au titre de la Constitution du Canada, d’effectuer unilatéralement la sécession d’une province du Canada et que, par conséquent, la sécession d’une province du Canada requerrait la modification de la Constitution du Canada, à l’issue de négociations auxquelles participeraient notamment les gouvernements de l’ensemble des provinces [...]

J’amenderais ce paragraphe en ajoutant une virgule après le mot «provinces», et j’ajouterais «les représentants des peuples autochtones dans la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession, et le gouvernement du Canada».

Voilà mon amendement, madame la présidente.

La présidente: Je tiens à m’assurer d’avoir bien compris, sénateur Murray. L’article se lirait donc comme suit «les gouvernements de l’ensemble des provinces», ajouter une virgule: «les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement avait proposé»...

Le sénateur Murray: J’ai dit «a proposé» pas «avait proposé».

La présidente: A proposé?

Le sénateur Murray: Oui, «a proposé la tenue du référendum sur la sécession».

La présidente: Très bien, «a proposé la tenue du référendum sur la sécession». Tous ceux qui sont pour? Discussion?

Le sénateur Prud’homme: Quelqu’un pourrait peut-être lire l’amendement à nouveau, lentement, parce que je tiens à m’assurer de le comprendre en français. Auriez-vous l’amabilité de le relire?

Mme Lank: Il est proposé par l’honorable sénateur Murray, c.p., de modifier le paragraphe 3(1) en ajoutant à la ligne 25, à la page 5, «Les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé la sécession». Puis le paragraphe continue ainsi, «et le gouvernement du Canada». Je vais le relire:

the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession.”

Senator Murray: By way of explanation, Senator Beaudoin, this is the proposed amendment to clause 3(1). The formulation I am using, namely, “the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession,” is a phrase that I simply picked out of clause 2(3). I just borrowed the formulation.

[Translation]

The Chairman: I assume the same holds true for the French version.

[English]

Senator Murray: I could try a running translation, but you do not want that from me.

The Chairman: This is for the purpose of the clerks who are trying to keep up with this.

[Translation]

Senator Prud’homme: Senator Murray, if you take another look at clause 2(3), you will see that the reference is to resolutions based on official statements made by representatives of the aboriginal peoples of Canada. You want to borrow the formulation of these resolutions to introduce an amendment to clause 3(1). Is that correct?

Senator Murray: Yes.

Senator Prud’homme: If you phrase it the same way, you would add “the representatives of the aboriginal peoples of Canada,” whereas you mean to say “the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession.” Correct?

Senator Murray: Correct.

Senator Prud’homme: Therefore, we must be careful not to say that clause 2(3) says the same thing, when we refer to the aboriginal peoples of Canada.

[English]

I just want to be sure. I think I understand what you want, but this is not what my colleagues may conclude if they read clause 2(3) attentively. That says all you want specifically, namely, “the aboriginals of the province that...”

Senator Murray: What I am trying to do for greater certainty, if you like, is to ensure a seat at the table of negotiation for the representatives of those aboriginal peoples whose consent, in my opinion, would be required for the amendment.

The Chairman: For what I hope will be crystal clarity here, I think the phrase you were looking for in the French version would come from the French version of clause 2(3) and would read:

[Translation]

Clause 2(3):

«Les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession».

Le sénateur Murray: À titre d’explication, sénateur Beaudoin, il s’agit de l’amendement proposé au paragraphe 3(1). Le libellé que j’utilise, notamment, «les peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession», c’est une phrase que j’ai simplement reprise du paragraphe 2(3). J’ai simplement emprunté à la même formulation.

[Français]

La présidente: Je suppose que la version française serait aussi puisée à la même source.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Je pourrais en donner une traduction simultanée mais il vaut mieux pour vous que je m’abstienne.

La présidente: C’est pour les greffiers qui essaient de suivre.

[Français]

Le sénateur Prud’homme: Sénateur Murray, si vous lisez encore l’article 2(3) du projet de loi, là où vous voulez en venir, ce sont aux résolutions basées sur des déclarations officielles des représentants des peuples autochtones du Canada. Vous voulez vous inspirer de cet article pour faire un ajout à l’article 3(1). Ai-je bien compris?

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Prud’homme: Si vous utilisez la même phraséologie, vous ajoutez «les représentants des peuples autochtones de tout le Canada» alors que vous voulez «les peuples autochtones de la province visée». Ai-je bien compris ce vous voulez faire?

Le sénateur Murray: Vous avez très bien compris.

Le sénateur Prud’homme: Donc, il faut faire attention de ne pas dire qu’il y a la même chose dans l’article 2(3) lorsqu’on parle des peuples autochtones de tout le Canada.

[Traduction]

Je tiens simplement à m’assurer d’avoir bien compris. Je crois comprendre ce que vous voulez, mais ce n’est peut-être pas ce que mes collègues vont en conclure s’ils lisent le paragraphe 2(3) attentivement. Cela indique que tout ce que vous voulez précisément, à savoir, «les Autochtones de la province...»

Le sénateur Murray: Ce que je tâche de préciser pour plus de certitude, si je puis dire, c’est d’assurer une place à la table des négociations aux représentants des peuples autochtones dont le consentement, à mon avis, serait requis dans le cas d’un tel amendement.

La présidente: Pour que cela soit bien clair, du moins je l’espère, je pense que la phrase que vous cherchiez dans la version française proviendrait de la version française du paragraphe 2(3) qui se lirait comme suit:

[Français]

Article 2, paragraphe trois.

The representatives of the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession...

Senator Murray: Precisely.

[English]

Senator Chalifoux: I have been looking at this. We do have a small aboriginal caucus, but we were discussing this. I have looked and looked. I have looked at the Constitution and what this bill addresses. This bill, in my opinion, addresses two things. One is the clarity of the question, and the other one is the majority.

The rights of the aboriginal peoples of Canada — and everyone has talked about section 35 of the Constitution — is already in the Constitution that we fought for in 1982 to ensure that all aboriginal peoples were at the table. I have been looking at this, and clause 3(2) just verifies that, where it says “any changes to the borders of the province, the rights, interests and territorial claims of the aboriginal peoples of Canada, and the protection of minority rights.” They must be at the table.

Most of you were there when I questioned some of the constitutional experts on this. A lot of them did not even realize what effects the treaties would have on this, if this happens. It would have to go to international law, according to some of the experts. I strongly feel that the rights of the aboriginal peoples of this country are protected in the Constitution and that they will be at the table. They have the same rights as we have in the Senate to be consulted on the question. They are at the same level. When it comes to the negotiations, they are automatically assured a seat at the table through the Constitution. This is why I cannot support the amendment. In my own layman's opinion, and after reading all this, I feel that the Constitution protects our rights.

Senator Joyal: I want to tell Senator Chalifoux that I would like to share the assurance that there is a guarantee for aboriginal peoples to be at the table, but the special study that the Privy Council has been commissioning under Professor Buchanan came to the opposite conclusion, namely, that section 35 does not clearly guarantee a right to be at the table.

I share with Senator Chalifoux and other senators of aboriginal origin their preoccupation about that, but a study by a noted professor who has paid tremendous attention to that very aspect was published today in the newspaper and he came to the opposite conclusion. I just want to put that on the record.

Senator Sibbeston: In one respect, I am glad that Senator Murray is advancing the cause of aboriginal people. I raised this issue when we had the aboriginal leaders before us a week or more ago. My view at the time, after reading the bill and the Constitution, was that the government has provided for the involvement of aboriginal people as much as is provided under the Constitution. I am satisfied that this bill provides for the involvement of aboriginal people and does not give less than what the Constitution does. Section 35.1 would come into play in the

Les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession [...]

Le sénateur Murray: Exactement.

[Traduction]

Le sénateur Chalifoux: J'ai examiné la situation. Nous avons un petit caucus autochtone, mais nous en avons discuté. J'ai examiné la situation en long et en large. J'ai examiné la Constitution et la teneur du projet de loi. À mon avis, ce projet de loi porte sur deux aspects: la clarté de la question et la majorité.

Les droits des peuples autochtones du Canada — et tout le monde a parlé de l'article 35 de la Constitution — sont déjà prévus par la Constitution pour laquelle nous nous sommes battus en 1982 afin de nous assurer que tous les peuples autochtones sont présents à la table. J'ai examiné cet aspect, et les dispositions du paragraphe 3(2) du projet de loi permettent de le vérifier, plus précisément le passage qui se lit comme suit «toute modification des frontières de la province, les droits, intérêts et revendications territoriales des peuples autochtones du Canada et la protection des droits des minorités». Ils doivent être présents à la table.

Un grand nombre d'entre vous étaient présents lorsque j'ai interrogé certains des constitutionnalistes à ce sujet. Un grand nombre d'entre eux ne s'étaient même pas rendu compte des répercussions que les traités auraient à cet égard, dans cette éventualité. Selon certains des spécialistes, il faudrait recourir au droit international. Je suis fermement convaincue que les droits des peuples autochtones de notre pays sont protégés par la Constitution, et qu'ils seront présents à la table. Ils ont les mêmes droits que nous avons au Sénat d'être consultés sur la question. Ils se situent au même niveau. Lorsqu'il s'agit des négociations, ils sont automatiquement assurés d'une place à la table grâce à la Constitution. Voilà pourquoi je ne peux pas appuyer l'amendement. Je ne suis pas une spécialiste, mais d'après moi, après avoir lu toutes ces dispositions, j'estime que la Constitution protège nos droits.

Le sénateur Joyal: Je tiens à dire au sénateur Chalifoux que j'aimerais partager sa conviction selon laquelle la présence des peuples autochtones à la table est garantie, mais l'étude spéciale que le Conseil privé a commandée au professeur Buchanan est arrivée à la conclusion inverse, à savoir que l'article 35 ne garantit pas clairement une place à la table.

Je partage avec le sénateur Chalifoux et les autres sénateurs d'origine autochtone leur préoccupation à ce sujet, mais une étude par un professeur de renom qui s'est intéressé de très près à cet aspect là a été publiée aujourd'hui dans le journal et il est arrivé à la conclusion inverse. Je tenais simplement à le préciser.

Le sénateur Sibbeston: Dans une certaine mesure, je me réjouis que le sénateur Murray fasse la promotion de la cause des peuples autochtones. J'ai soulevé cette question lorsque les chefs autochtones ont comparu devant nous il y a un peu plus d'une semaine. Mon opinion à ce moment-là, après avoir lu le projet de loi et la Constitution, c'était que le gouvernement a prévu la participation des Autochtones dans la même mesure qu'elle est prévue en vertu de la Constitution. Je considère que ce projet de loi prévoit la participation des peuples autochtones et n'accorde

event that there is any effect to the aboriginal peoples' rights in terms of their treaty rights, anything under section 91.24.

Section 35(1) simply provides for a conference to be provided, not necessarily that the aboriginal peoples will have a final say or a veto. That provision is simply a guarantee that they be invited to a conference of the federal government and provinces. When Senator Murray proposes that amendment, I am wondering whether he is really going beyond what is permitted in the Constitution.

I raised this matter the other day with the aboriginal leaders. I asked them if this were not a matter for the future. When aboriginal governments are recognized as a third level of government and as one of the founders of the country, at that time they would be recognized and included in the Constitution, particularly in those sections that provide for amendments.

As I read the Constitution, where the amendment provisions apply, it only refers to the provinces and the federal government. It does not refer to the aboriginal peoples. I hope that some day in our lifetime that will be the case.

If Senator Murray purports to have the aboriginal people involved in the negotiations but not necessarily to have a veto, that would be fine. However, if what he is suggesting here results in some respect in enhancing the role of aboriginal people to have a veto with respect to the constitutional changes that may occur, then he is suggesting means that are not presently provided for in the Constitution.

While in one sense I am happy that Senator Murray is advancing the cause of native people, I am wondering whether it is really permitted under the Constitution. It is perhaps more a matter for future constitutional conferences than a matter to be dealt with at this time.

Senator Kinsella: Quite frankly, I am astonished by the arguments that have been advanced in opposition to Senator Murray's motion and amendment. We have come a long way since the early 1980s in recognizing the right of the aboriginal people to be real participants in the ongoing constitutional development of our country. The paternalistic arguments that have just been advanced to Senator Murray's motion make me feel somewhat caught in a time warp.

Let us look at clause 3(2). It is a negative proposition:

No Minister of the Crown shall propose a constitutional amendment to effect the secession of a province from Canada unless the Government of Canada has...

The bill outlines a certain number of things.

Honourable senators, the principal participants in the lot of what the Government of Canada would be addressing in terms of secession in the Province of Quebec that would affect the Cree is

rien de moins que ce qui est prévu par la Constitution. L'article 35.1 serait invoqué si les droits issus de traités des peuples autochtones ou tout autre droit prévu par le paragraphe 91.24 était touché.

Le paragraphe 35(1) prévoit simplement la tenue d'une conférence, sans que les peuples autochtones aient nécessairement le dernier mot ou un veto. Cette disposition garantit simplement qu'ils seront invités à une conférence du gouvernement fédéral et des provinces. Je me demande si l'amendement proposé par le sénateur Murray ne se trouve pas à aller au-delà de ce qui est autorisé par la Constitution.

J'ai abordé la question l'autre jour avec les dirigeants autochtones. Je leur ai demandé s'il ne serait pas préférable de reporter cela à plus tard. Quand les Autochtones seront reconnus comme fondateurs de notre pays et formeront un troisième ordre de gouvernement, ils pourront alors être reconnus et mentionnés dans la Constitution, particulièrement dans les articles relatifs aux modifications.

Quand j'ai lu les dispositions de la Constitution relatifs à la procédure d'amendement, j'ai constaté que les provinces et le gouvernement fédéral seulement sont mentionnés. Aucune mention n'est faite des peuples autochtones. J'espère qu'un jour, de notre vivant, ils le seront.

Si le sénateur Murray propose que les peuples autochtones soient associés aux négociations, sans toutefois avoir un droit de veto, ça va. Toutefois, s'il propose de donner aux Autochtones un plus grand rôle, et notamment un veto sur d'éventuelles modifications constitutionnelles, alors il propose une procédure qui n'est pas actuellement prévue dans la Constitution.

Si je me réjouis de voir le sénateur Murray défendre la cause des peuples autochtones, je me demande néanmoins si ce qu'il propose est possible aux termes de la Constitution. Au lieu d'examiner cette question maintenant, il serait sans doute préférable de l'inscrire à l'ordre du jour de futures conférences constitutionnelles.

Le sénateur Kinsella: Je vous avoue bien franchement être très étonné par les arguments présentés pour opposer la motion et l'amendement du sénateur Murray. Nous avons fait énormément de progrès depuis le début des années 80 en reconnaissant le droit des peuples autochtones à participer à part entière au processus de modification de la Constitution. Les arguments paternalistes qui viennent d'être présentés en opposition à la motion du sénateur Murray me donnent l'impression d'être retombé dans le passé.

Voyons ce que propose le paragraphe 3(2). C'est une proposition négative:

Aucun ministre ne peut proposer de modification constitutionnelle portant sécession d'une province du Canada, à moins que le gouvernement du Canada n'ait traité [...]

Le projet de loi énonce diverses conditions.

Honorables sénateurs, l'énumération des principaux participants aux délibérations sur les modalités que proposerait le gouvernement du Québec dans le contexte de la sécession du

something that speaks directly to their right of self-determination internally.

If we had more courage in this room, we would vote for Senator Murray's amendment. Such an amendment would address the issues that were identified by the Grand Chief of the Crees. The Grand Chief foresaw a constitutional challenge to the bill as it presently stands for excluding them from being real principal participants in the envisaged talks.

I certainly support this motion and amendment.

[Translation]

Senator Nolin: To answer one of Senator Sibbeston's questions, I think the key word here is "participate." Section 35.1 of the Constitution Act, 1982 does not require government participants to invite aboriginal peoples to the table to participate in the negotiations. One might argue that if they are invited, they will participate. One can make that assumption, but the government is under no constitutional obligation to allow them to participate. They may be invited and attend the formal negotiations between the provincial and federal government solely as observers.

The proposed amendment, which is very timely indeed, calls for the participation in the negotiations of those aboriginal peoples directly affected by a province's decision to secede. This is a clear improvement over section 35(b) of the Constitution Act, 1982.

On the subject of treaty rights, the amendment makes no reference to these rights as such. That is the biggest hurdle aboriginal peoples face in the event a province decides to secede. What happens to aboriginal rights? Who will negotiate these rights? Some witnesses appearing before the committee frankly acknowledged that they felt the federal government had betrayed them in the past, whereas it had a duty and obligation to uphold these rights. They were told not to be worried about the future. The federal government would see to things. Aboriginal peoples were deceived. The amendment is a small step in the right direction. They may already be invited to attend negotiations. They have that right. However, they do not have the right to participate in negotiations. This amendment would change that. In my view, it is the least we can do. Therefore, I will be supporting this amendment.

Québec et qui toucherait aux Cris, se rattache directement au droit de ces derniers à l'autodétermination.

Si nous étions plus nombreux dans cette pièce à avoir du courage, nous voterions en faveur de l'amendement du sénateur Murray. Un tel amendement remédierait aux problèmes mentionnés par le grand chef des Cris. Le grand chef a mentionné la possibilité d'une contestation du projet de loi, tel qu'il est libellé, car il est contraire à la Constitution du fait qu'il les exclut de toute participation directe aux négociations envisagées.

J'appuie cette motion et l'amendement.

[Français]

Le sénateur Nolin: Pour répondre à une des questions du sénateur Sibbeston, je pense que le mot important, c'est le mot «participer». L'alinéa b) de l'article 35.1, de la Loi constitutionnelle de 1982 n'oblige les participants gouvernementaux à inviter les peuples autochtones à la table afin qu'ils participent aux négociations. Vous allez dire que si on les invite, ils vont participer. On peut en déduire cela, mais il n'y a aucune obligation constitutionnelle à les laisser participer: ils peuvent être invités et être uniquement des témoins à une négociation formelle à laquelle participeront les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

L'amendement qui est suggéré, et qui est fort à-propos, inclut la participation aux négociations des peuples autochtones directement affectés par la décision de la sécession d'une province. Il s'agit d'une nette amélioration par rapport à l'alinéa b) de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Pour reprendre un point soulevé quant aux droits issus de traités, l'amendement ne fait pas référence à ces droits. C'est là le plus gros problème des peuples autochtones dans le cas de la sécession d'une province. Qu'arrive-t-il aux droits issus de ces populations autochtones? Qui va les négocier? On a entendu les témoignages de certains représentants qui sont venus de façon très honnête témoigner à l'effet qu'ils avaient été trahis dans le passé par le gouvernement fédéral, qui a le devoir et la responsabilité de faire respecter ces droits. Il ne l'a pas fait et il leur a dit: «Ne vous en faites pas, on va s'occuper de vous. Ne vous préoccupez pas de l'avenir. On s'en occupe.» Les autochtones se sont fait avoir. Je pense que l'amendement fait le pas minimal. Les inviter, c'est une chose; ce droit existe déjà. Toutefois, ils n'ont pas le droit de participer à la négociation. L'amendement vise à les inclure dans la négociation. Selon moi, c'est le minimum que l'on doit faire. J'appuierai l'amendement.

[English]

Senator Chalifoux: Honourable senators, with all due respect to what Senator Nolin is saying, I would point out that years ago we did not have white man's education for most of our people. We now have it. We have wonderful leaders and some of them appeared before this committee.

It will be because of the treaties that were agreed to by the Crown many years ago, including the Cree-Naskapi treaty, that the aboriginal leaders of Quebec will be able to negotiate in the future. That will be resolved by international law. That was stated in one of the presentations.

I have all the faith in the world in our aboriginal leaders across this country. We now have well educated constitutional lawyers, men and women, who will be able to make representation, much better than we ever did in the past.

As I read the Constitution, the Prime Minister of Canada will invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in the discussion on this subject. However, section 35(1) of the Charter of Rights and Freedoms states that the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are thereby recognized and affirmed. That is in the Constitution. Therefore, I do not think that an amendment is necessary.

[Translation]

Senator Beaudoin: The word "participate" appears clearly in section 35.1 and in this respect, Senator Chalifoux is perfectly correct. I have no problem with adding this word to clause 3(1) of Bill C-20. Does that make it clearer that aboriginal peoples will participate in the process? Perhaps, but in any case, I do not have a problem with this. However, a bill such as this could not amend the Constitution. We have not mentioned it, but I am always a little perturbed by any apparent minor violations of the Constitution. We cannot amend section 35 of the Constitution Act, 1982 without a formal constitutional amendment. However, I have no problem with adding a word on the end of clause 3(1). In any event, the representatives of aboriginal peoples will, *ipso facto*, be invited to take part in these discussions. I have nothing further to say on the subject.

[English]

Senator Sibbeston: While I appreciate and commend Senator Murray for wanting to put in another provision with respect to aboriginal rights, I consider, after looking at the provisions, that aboriginal people have guarantees, have a provision in the Constitution, a provision that overrides this bill and guarantees participation and involvement of the federal government, the provinces, and the aboriginal peoples.

I believe that that is the extent to which the Constitution provides for the involvement of aboriginal people. Aboriginal people do not have a veto with respect to any constitutional amendment that is being made, so while it would be nice to have it, I do not think it is necessary because section 35(1) of the Constitution is far-ranging in its effect. There are aboriginal

[Traduction]

Le sénateur Chalifoux: Honorables sénateurs, sauf le respect que je dois au sénateur Nolin, je me permets de signaler qu'il y a des années, la majorité des Autochtones n'avaient pas accès au système scolaire de l'homme blanc. Nous l'avons maintenant. Nous avons de merveilleux dirigeants dont certains ont comparu devant notre comité.

Si les dirigeants autochtones du Québec sont en mesure de négocier à l'avenir, ce sera grâce aux traités ratifiés par la Couronne il y a de nombreuses années, y compris la Loi sur les Cris et les Naskapis. Le droit international le confirmera. C'est expliqué dans un des témoignages.

J'ai une confiance absolue dans les dirigeants autochtones de tout le pays. Nous avons maintenant des avocats constitutionnalistes, hommes et femmes, très instruits qui seront en mesure de présenter les arguments beaucoup mieux que nous n'avons su le faire dans le passé.

La Constitution dit que le premier ministre du Canada invite les représentants des peuples autochtones à participer aux travaux relatifs à ces questions. Or, le paragraphe 35(1) de la Charte canadienne des droits et libertés dit que les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. C'est dans la Constitution. Par conséquent, je ne vois pas l'utilité de l'amendement.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: À l'article 35.1 b), le mot "participer" est là en noir et en blanc, et dans ce sens, le sénateur Chalifoux a parfaitement raison. Je n'ai pas d'objection à ajouter ce mot à la fin de l'article 3 (1) du projet de loi C-20. Est-ce que cela rend la participation amérindienne plus évidente? Peut-être, je ne m'y objecte pas. Toutefois, on ne pourrait pas, dans un projet de loi comme celui-ci, amender la Constitution. On ne le dit pas depuis le début, mais je suis toujours un peu scandalisé quand on allait un peu contre la Constitution. On ne peut donc pas changer l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 sans faire un amendement constitutionnel. Cependant, ajouter ce mot, à la fin de l'article 3 (1), ne me gêne pas. De toute façon, les représentants des peuples autochtones seront *ipso facto* invités à participer à ces discussions. C'est tout ce que j'ai à dire à ce sujet.

[Traduction]

Le sénateur Sibbeston: Je félicite le sénateur Murray d'avoir voulu ajouter une disposition traitant des droits des Autochtones, mais j'estime, après avoir pris connaissance des dispositions, que les peuples autochtones ont déjà des garanties dans la Constitution et notamment une disposition qui l'emporte sur ce projet de loi et qui garantit la participation du gouvernement fédéral, des provinces et des peuples autochtones.

La Constitution prévoit déjà la participation des peuples autochtones. Ils n'ont pas de droit de veto sur une modification constitutionnelle, et même si ce serait bien de l'avoir, je ne crois pas que cela soit nécessaire car le paragraphe 35(1) de la Constitution a une très grande portée. Il y a des peuples autochtones dans toutes les provinces et leurs droits sont donc

people in all provinces, so their rights are automatically affected. Section 25 provides not just treaty rights but rights that aboriginal people gain through land claim settlements. It is far-reaching. I do not think Senator Murray's amendment is necessary.

Senator Murray: I wish to reassure Senator Sibbeston that I am not proposing, and I do not believe, that the aboriginal peoples and their leaders have a veto over constitutional amendments in this country, nor that there is an obligation to include them in discussions and negotiations, except where their interests are immediately impacted. I have argued the contrary in another life. More recently, I had a fairly vigorous exchange with Ovide Mercredi on that matter, when we had the regional vetoes bill before us in a previous session.

I do say, however, and I hope Senator Sibbeston, Senator Chalifoux and others would agree, that the aboriginal peoples of Quebec, which is what we are talking about, could not simply, without their consent, be transferred out from the jurisdiction of the federal Crown and Parliament to some other jurisdiction.

While it is not for tonight, it would be interesting to speculate on what the Supreme Court of Canada, as presently constituted, would find if that matter were ever put before it. It is also interesting to speculate on what would happen if any Government of Quebec, pursuing a unilateral declaration of independence, sought international recognition of same, with the aboriginal peoples of Quebec one step behind them saying, "We are being highjacked." I think that international acceptance of a UDI under those circumstances would be rather unlikely.

My antenna started to quiver when the government accepted two amendments in the House of Commons relating to the role and rights of the aboriginal peoples of Quebec and of Canada and refused the third amendment, which would have guaranteed the aboriginal peoples of Quebec a seat at that negotiating table. I wonder why, and I have not yet heard a satisfactory explanation for why the government refused that amendment.

Senator Chalifoux has told us, and Senator Sibbeston has mentioned, that there is a provision, which I quoted earlier, in section 35(2), I believe, of the Constitution requiring that the Prime Minister would invite representatives of the aboriginal peoples of Canada to participate in discussions on any item affecting them. Because it is there, why do we need to put it in the bill, ask Senator Chalifoux and Senator Sibbeston. The amending formula in the Constitution provides that the consent of the provinces, either all of them or in various combinations, is required for any constitutional amendment. Yet, that was not enough for the government in this case. It specified, in clause 3(1), that an amendment to the Constitution would be required, which, in turn, would require negotiations involving at least the government of all the provinces. We knew that already, I could argue. Why do they need to put that there?

automatiquement visés. L'article 35 garantit non seulement les droits issus de traités mais aussi ceux obtenus dans le cadre de règlements des revendications territoriales. Sa portée est très grande. L'amendement du sénateur Murray m'apparaît superflu.

Le sénateur Murray: Je tiens à rassurer le sénateur Sibbeston. Je ne propose pas que les peuples autochtones et leurs dirigeants aient un droit de veto sur les modifications constitutionnelles, car je ne crois pas qu'ils doivent avoir un tel droit de veto, ni qu'ils soient obligatoirement partie aux discussions et aux négociations, sauf quand leurs intérêts sont directement touchés. J'ai déjà, dans une autre incarnation, soutenu le contraire. Plus récemment, au cours d'une session précédente où nous avons examiné un projet de loi sur les vetos régionaux, j'ai eu un échange assez vif avec Ovide Mercredi sur cette question.

Je soutiens toutefois, et j'espère que le sénateur Sibbeston et le sénateur Chalifoux et les autres diront comme moi, que les peuples autochtones du Québec — et c'est d'eux que nous parlons — ne pourraient pas, sans leur consentement, être transférés de la juridiction de la Couronne et du Parlement fédéraux à une autre juridiction.

Bien que nous ne puissions le faire ce soir, il serait intéressant d'essayer de deviner ce que serait la décision de la Cour suprême du Canada, telle qu'elle est actuellement constituée, si nous lui posions la question. Il est aussi intéressant d'essayer de deviner ce qui se produirait si le gouvernement du Québec, présent ou futur, déclarait unilatéralement l'indépendance, tentait d'obtenir la reconnaissance internationale de son nouveau statut, avec, un pas derrière, les peuples autochtones du Québec clamant: «Nos droits sont bafoués». J'ose croire que la reconnaissance internationale d'une déclaration unilatérale d'indépendance serait peu probable, en pareilles circonstances.

J'ai été intrigué de voir que le gouvernement a accepté deux amendements à la Chambre des communes touchant au rôle et aux droits des peuples autochtones du Québec et du Canada tandis qu'il a refusé le troisième amendement qui aurait garanti aux peuples autochtones du Québec une place à la table des négociations. Je me demande pourquoi, et le gouvernement ne m'a pas encore donné une explication satisfaisante de son refus d'accepter cet amendement.

Le sénateur Chalifoux nous a dit, et le sénateur Sibbeston l'a aussi mentionné, qu'il existe dans la Constitution une disposition, que j'ai moi-même citée plus tôt, le paragraphe 35(2), je crois, qui prévoit que le premier ministre doit inviter les représentants des peuples autochtones du Canada à participer aux travaux relatifs aux questions qui les intéressent directement. Les sénateurs Chalifoux et Sibbeston demandent pourquoi modifier le projet de loi étant donné que cette disposition figure dans la Constitution. La formule de modification de la Constitution exige le consentement de toutes les provinces ou de certaines d'entre elles dans diverses proportions. Or, le gouvernement a jugé cela insuffisant dans ce cas-ci. Il a précisé, au paragraphe 3(1), que la sécession d'une province requerrait la modification de la Constitution du Canada à l'issue de négociations auxquelles participeraient les gouvernements de l'ensemble des provinces et du Canada. J'ose dire que nous le savions déjà. Pourquoi fallait-il le préciser ici?

I think that for the sake of greater certainty we should include there the representatives of the aboriginal peoples of Quebec, or of the province whose government proposed the referendum on secession.

Senator Chalifoux also mentioned clause 3(2), to which I am not proposing an amendment. However, if I were a representative of the aboriginal peoples, I would be less rather than more reassured by the provisions in that clause. It requires that the Government of Canada address in its negotiation, among other things, the rights, interests, and territorial claims of the aboriginal peoples of Canada. What is to address? I would have been much more comfortable and reassured with a more robust statement of what I believe is to be the fact, namely, that in any secession negotiation it is a given that the aboriginal peoples of that province cannot be transferred out from under the jurisdiction of the federal Crown and Parliament without their consent.

I do not want to be more Catholic than the Pope or more aboriginal than our aboriginal friends at this table. Nevertheless, you will understand, on the basis of some experience, why I believe it would be constructive to amend clause 3(1) in the fashion I have suggested, namely, to guarantee that in any negotiation the representatives of the aboriginal peoples in the province whose government proposed the referendum on secession would necessarily be included.

[Translation]

Senator Prud'homme: I will be brief. When it comes to protecting the rights of minorities, I have considered various definitions, but thus far, none has satisfied me. As I understand it, no one is going to have their say in the matter. Everyone will have the right to be consulted, and to sit down at the table, but the only people whose position we are truly interested in hearing are Quebec's French Canadians, of whom I am one.

[English]

The Chairman: Will all those in favour of the amendment so indicate in a recorded vote. Will the clerk proceed to a recorded vote.

Senator Fraser: No.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Chalifoux: No.

Senator Christensen: No.

Senator Cordy: No.

Senator Kenny: No.

Senator Kinsella: Yes.

Senator Kroft: No.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Milne: No.

Senator Murray: Yea.

Senator Nolin: Yes.

Je pense que pour dissiper tout doute, nous devrions inclure là les représentants des peuples autochtones du Québec ou de la province dont le gouvernement propose un référendum sur la sécession.

Le sénateur Chalifoux a aussi mentionné l'article 3(2), auquel je ne propose pas d'amendement. Cependant, si je représentais les peuples autochtones, je ne serais pas trop rassuré par les dispositions de cet article. Il requiert que le gouvernement du Canada traite, dans le cadre de négociations, parmi d'autres choses, des droits, des intérêts et des revendications territoriales des peuples autochtones du Canada. Qu'entendons par traiter? J'aurais été beaucoup plus à l'aise et rassuré par un énoncé plus ferme de ce que je crois être un fait, à savoir, que dans toute négociation en vue d'une sécession, il est certain que l'État fédéral et le Parlement ne peut pas céder sa compétence en ce qui concerne des peuples autochtones de la province en question sans leur consentement.

Je ne veux pas être plus catholique que le pape ou plus autochtone que nos amis autochtones présents à cette table. Néanmoins, vous comprendrez, étant donné l'expérience passée, pourquoi je crois qu'il serait constructif de modifier l'article 3(1) de la manière que j'ai suggérée, c'est-à-dire pour garantir que, dans toute négociation, les représentants des peuples autochtones de la province dont le gouvernement a proposé un référendum sur la sécession seraient nécessairement inclus.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Ce sera court. J'ai beau essayer de chercher toutes les définitions, mais au sujet de la protection des droits des minorités, je dois dire que jusqu'à maintenant, je n'ai eu aucune satisfaction. Finalement, si j'ai bien compris, plus personne ne va parler. Tout le monde aura le droit d'être consulté, d'être assis, mais le seul peuple que l'on veut reconnaître s'exprimer clairement, c'est le peuple canadien-français du Québec, dont je fais partie.

[Traduction]

La présidente: Que tous ceux qui appuient l'amendement l'indiquent dans un vote par appel nominal. La greffière procédera maintenant au vote par oui ou non.

Le sénateur Fraser: Non.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Chalifoux: Non.

Le sénateur Christensen: Non.

Le sénateur Cordy: Non.

Le sénateur Kenny: Non.

Le sénateur Kinsella: Oui.

Le sénateur Kroft: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Milne: Non.

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Nolin: Oui.

Senator Poulin: No.

Senator Sibbeston: No.

Ms Lank: Yeas, 6; nays, 9.

The Chairman: I declare the motion negatived.

It was moved by the Honourable Senator Milne that clause 3 carry. Will all those in favour please so indicate.

Senator Kinsella: A recorded vote, please.

The Chairman: Will the clerk please proceed to a recorded vote.

Ms Lank: The Honourable Senator Fraser.

Senator Fraser: Yes. I am in favour of having clause 3 carry.

Senator Beaudoin: No.

Senator Bolduc: Yes.

Senator Chalifoux: Yes.

Senator Christensen: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Kenny: Yes.

Senator Kinsella: No.

Senator Kroft: No.

Senator Lynch-Staunton: No.

Senator Milne: Yes.

Senator Murray: No.

Senator Nolin: No.

Senator Poulin: Yes.

Senator Sibbeston: Yes.

Ms Lank: Yeas, 9; nays, 6.

The Chairman: I declare the motion carried.

Senator Milne: I move that the title carry.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that the title carry.

All those in favour?

Senator Murray: We have the same problem with the title that we had with the preamble, where we purported to rely on the opinion of the Supreme Court of Canada.

I put the question to Senator Kinsella and to my Conservative colleagues. Do we want to challenge the statement that the proposed legislation gives effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada?

The Chairman: Senator Murray, if I might interrupt just to read to you from Marleau and Montpetit.

Senator Murray: Who are they? He is the clerk of another place.

Le sénateur Poulin: Non.

Le sénateur Sibbeston: Non.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion rejetée.

L'honorable sénateur Milne propose que l'article 3 soit adopté. Que tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillent bien le dire.

Le sénateur Kinsella: Je demande un vote par appel nominal, s'il vous plaît.

La présidente: Je demande à la greffière de bien vouloir procéder au vote par oui ou non.

Mme Lank: Honorable sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser: Oui. Je suis en faveur de l'adoption de l'article 3.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le sénateur Chalifoux: Oui.

Le sénateur Christensen: Oui.

Le sénateur Cordy: Oui.

Le sénateur Kenny: Oui.

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Kroft: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Le sénateur Milne: Oui.

Le sénateur Murray: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Poulin: Oui.

Le sénateur Sibbeston: Oui.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Le sénateur Milne: Je propose que le titre soit adopté.

La présidente: L'honorable sénateur Milne propose que le titre soit adopté.

Que tous ceux qui sont en faveur de la motion veuillent bien le dire.

Le sénateur Murray: Nous avons le même problème avec le titre qu'avec le préambule, car on y prétend qu'il découle de l'avis de la Cour suprême du Canada.

Je pose donc cette question au sénateur Kinsella et à mes collègues conservateurs. Est-ce que nous voulons contester l'énoncé selon lequel le projet de loi donne effet à l'exigence de clarté formulé par la Cour suprême du Canada dans son avis?

La présidente: Sénateur Murray, je me permets de vous interrompre un instant pour vous lire un extrait du texte de Marleau et Montpetit.

Le sénateur Murray: De qui s'agit-il? C'est le greffier de l'autre endroit.

The Chairman: As we know, unless otherwise specified, we do follow. It is stated:

The title may be amended only if the bill has been so altered as to necessitate such an amendment.

I think that would apply in this committee.

Senator Prud'homme: You may say that it is your wish, but I would hate to set a precedent here by saying that that is the way it is done in the House so that is the way it is done in the Senate.

That is a very good book. I bought a copy. It is very intelligent and well written but it has nothing to do with us. If we start using that book, we are establishing precedent for the future to say that that book applies *mutatis mutandis* to the Senate. That is certainly not our intention. With all due respect to the authors, whom we know very well, they had nothing to do with the Senate.

As chair, you are permitted, as you have done, to make a ruling. If some do not like, they can call you what they want. You can express your views. You can look into Beauchesne or into our red book, but please do not establish a precedent by saying that we should follow what happened in the House of Commons.

The Chairman: Senator Prud'homme, believe me, I would not have quoted from this book had I not previously heard the Speaker do so. I would remind all senators that Beauchesne is also a House of Commons book.

Senator Cools: It is also not very relevant to the Senate. That fact has been raised again and again. The fact of the matter is that you do not want the title amended. That is the real issue. I would submit to you, Madam Chairman, that the real decision is that if there were sufficient votes around this table to carry a vote you would see how relevant that particular citation is.

The Chairman: Undoubtedly, I would indeed see that, since the committee is the master of its own destiny.

Senator Kinsella: Are we on a point of order?

The Chairman: I am bringing this rule to the attention of Senator Murray, who had made some observations. There has been no question on which to rule. No motion has been put. I was contributing to Senator Murray's reflections. We will vote on the title.

Senator Kinsella: I would like to add to this debate, as we are trying to improve Senator Murray's reflections, which is very hard to do. It seems to me that it is not a satisfactory principle to submit to a procedural piece of literature from the other place, notwithstanding that some people argue that the important decisions really should be relegated only to the House of Commons. I simply say for the record that I do not share that view.

Senator Murray: You can always try at third reading.

La présidente: Comme vous le savez, à moins d'indication contraire, nous suivons les mêmes règles. On y dit:

[...] Le titre ne peut être modifié que si les amendements apportés au projet de loi le justifient.

Je pense que cela s'applique à notre comité.

Le sénateur Prud'homme: Vous pouvez dire que c'est ce que vous désirez, mais je détesterais que nous établissions un précédent ici en disant que c'est la façon dont on procède à la Chambre, de sorte que c'est aussi la façon dont on procède au Sénat.

C'est un très bon manuel. J'en ai acheté un exemplaire. C'est un excellent manuel de procédure bien rédigé, mais il n'a rien à voir avec nous. Si nous commençons à l'utiliser, nous établirons un précédent pour l'avenir en disant que ce livre s'applique, avec les adaptations nécessaires, au Sénat. Ce n'est certainement pas notre intention. Sauf le respect que nous avons pour les auteurs, que nous connaissons très bien, ils n'ont rien à voir avec le Sénat.

À titre de présidente, vous pouvez rendre une décision, comme vous l'avez fait. Si certains ne sont pas satisfaits, ils peuvent protester. Vous pouvez exprimer votre opinion. Vous pouvez consulter Beauchesne ou notre Livre rouge, mais je vous prie de ne pas établir de précédent en disant que nous devons suivre la procédure de la Chambre des communes.

La présidente: Sénateur Prud'homme, je vous prie de croire que je n'aurais pas cité ce livre si je n'avais pas déjà entendu le Président de la Chambre le faire. Je rappelle à tous les sénateurs que Beauchesne est également un manuel de la Chambre des communes.

Le sénateur Cools: Ce n'est pas non plus très pertinent au Sénat. On a soulevé la question à maintes et maintes reprises. Le fait est que vous ne voulez pas que le titre soit modifié. C'est là la véritable question. Je vous assure, madame la présidente, que s'il y avait suffisamment de voix autour de cette table pour faire adopter une telle motion, vous verriez à quel point cette citation est pertinente.

La présidente: C'est certain, étant donné que le comité est maître de sa propre destinée.

Le sénateur Kinsella: S'agit-il d'un rappel au Règlement?

La présidente: Je signalais cette règle au sénateur Murray, qui avait fait certaines observations. Il n'y a pas eu de question sur laquelle je devais rendre une décision. Aucune motion n'a été proposée. J'aidais seulement le sénateur Murray dans ses réflexions. Nous voterons maintenant sur le titre.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais participer à ce débat, par lequel nous essayons d'aider le sénateur Murray dans ses réflexions, ce qui est très difficile à faire. Il me semble que ce n'est pas un principe satisfaisant que de se soumettre à un manuel de procédure de l'autre endroit, même si certains soutiennent que les décisions importantes devraient vraiment être prises seulement à la Chambre des communes. Je dis simplement, pour les fins du compte rendu, que je ne suis pas de cet avis.

Le sénateur Murray: Vous pourrez toujours essayer lors de la troisième lecture.

The Chairman: I would draw your attention to our very own rule 1(1):

In all cases not provided for in these rules...

— which do not refer to amendments to titles of bills, as far as I know —

...the customs, usages, forms and proceedings of either House of the Parliament of Canada shall, *mutatis mutandis*, be followed in the Senate or in any committee thereof.

Senator Cools: Perhaps we should change that.

The Chairman: Perhaps but that would be for another committee.

Senator Beaudoin: I wish to speak on this question. The title is this:

An Act to give effect to the requirement for clarity...

Look at what is said next.

...as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference.

To me, Bill C-20 is not exactly that. It is a proposed piece of legislation to give effect to the requirement for clarity in the negotiations that should be carried on regarding the clarity and the legality of a secession. In that sense, I cannot vote for that.

The Chairman: You do not have to vote for it. We can put it to a vote and you can vote against it.

Senator Beaudoin: It is a very strange procedure.

The Chairman: Would all those in favour of having the title carried please so indicate?

The clerk will please proceed to a recorded vote.

Senator Fraser: Yes.

Senator Beaudoin: No.

Senator Bolduc: No.

Senator Chalifoux: Yes.

Senator Christensen: Yes.

Senator Cordy: Yes.

Senator Kenny: Yes.

Senator Kinsella: No.

Senator Kroft: Yes.

Senator Lynch-Staunton: No.

Senator Milne: Yes.

Senator Murray: No.

Senator Nolin: No.

Senator Poulin: Yes.

Senator Sibbeston: Yes.

Ms Lank: Yeas, 9; nays, 6.

The Chairman: I declare the motion carried.

La présidente: Je vous signale l'article 1(1) de notre propre Règlement:

Dans tous les cas non prévus au Règlement; [...]

... ce qui ne concerne pas les amendements proposés aux titres de projets de loi, autant que je sache...

[...] le Sénat ou ses comités suivent, avec les adaptations nécessaires, les coutumes, usages, formalités et procédures de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement du Canada.

Le sénateur Cools: Nous devrions peut-être changer cela.

La présidente: C'est peut-être à un autre comité qu'il incomberait de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Je veux intervenir sur cette question. Le titre se lit ainsi:

Loi donnant effet à l'exigence de clarté [...]

Écoutez bien ce qui suit.

[...] formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le renvoi sur la sécession du Québec.

À mon avis, ce n'est pas exactement ce qu'est le projet de loi C-20. C'est un projet de loi qui vise à donner effet à l'exigence de clarté dans les négociations qui doivent se dérouler au sujet de la clarté et de la légalité d'une sécession. Dans ce sens, je ne peux pas voter en faveur de cette motion.

La présidente: Vous n'avez pas à voter en faveur de la motion. Nous pouvons mettre la motion aux voix et vous pouvez voter contre.

Le sénateur Beaudoin: C'est une procédure très étrange.

La présidente: Que tous ceux qui sont en faveur de l'adoption du titre veuillent bien le dire.

La greffière procédera au vote par oui ou non.

Le sénateur Fraser: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Bolduc: Non.

Le sénateur Chalifoux: Oui.

Le sénateur Christensen: Oui.

Le sénateur Cordy: Oui.

Le sénateur Kenny: Oui.

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Kroft: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Le sénateur Milne: Oui.

Le sénateur Murray: Non.

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Poulin: Oui.

Le sénateur Sibbeston: Oui.

Mme Lank: Neuf voix contre 6.

La présidente: Je déclare la motion adoptée.

Senator Milne: I move that Bill C-20 carry.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Milne that Bill C-20 carry. All those in favour?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Kinsella: On division.

The Chairman: I declare the motion carried, on division. Shall I report the bill to the Senate without amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: I declare the motion carried, on division.

That, honourable senators, concludes our clause-by-clause proceedings.

Honourable senators, I would like to thank all the senators for their truly remarkable, sustained and assiduous work in this committee. You have made my job much easier.

On behalf of all of us, I would like to move a vote of thanks to all of our staff, including the library researchers, who have done such a wonderful job for us.

Senator Cools, you get the last word.

Senator Cools: Honourable senators, all I wanted to say, once again, to Senator Fraser and to the members of this committee is that I would have loved to have been a voting member of this committee. That is an issue that shall die hard with me.

The committee adjourned.

Le sénateur Milne: Je propose que le projet de loi C-20 soit adopté.

La présidente: L'honorable sénateur Milne propose que le projet de loi C-20 soit adopté. Tous ceux qui sont en faveur de la motion?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Kinsella: À la majorité.

La présidente: Je déclare la motion adoptée à la majorité.

Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

La présidente: Je déclare la motion adoptée à la majorité.

Ceci met fin, honorables sénateurs, à l'étude du projet de loi article par article.

Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier tous pour votre travail vraiment remarquable, soutenu et assidu au comité. Vous avez énormément facilité ma tâche.

En notre nom à tous, je tiens à offrir nos remerciements à tout notre personnel, y compris les recherchistes de la Bibliothèque, qui ont fait un excellent travail pour nous.

Sénateur Cools, vous aurez le mot de la fin.

Le sénateur Cools: Honorables sénateurs, je tiens seulement à répéter au sénateur Fraser et aux autres membres du comité que j'aurais vraiment été membre du comité ayant droit de vote. C'est une affaire qui me restera longtemps sur le cœur.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Stéphane Dion, P.C., M.P., President of the
Queen's Privy Council for Canada and Minister of
Intergovernmental Affairs

L'honorable Stéphane Dion, c.p., député, président du Conseil
privé de la Reine pour le Canada et ministre des Affaires
intergouvernementales.

WITNESSES—TÉMOINS

Morning sitting

As individuals:

Michael Behiels, Professor, Department of History, University
of Ottawa;

John McEvoy, Professor of Law, University of
New Brunswick;

Jean-Pierre Derriennic, Professor, Department of Political
Science, Laval University.

Afternoon sitting

From the Department of Justice:

Mary E. Dawson, Q.C., Associate Deputy Minister,
Constitutional Affairs.

From the Privy Council Office:

Mr. George Anderson, Deputy Minister, Intergovernmental
Affairs;

Geoffroi Montpetit, Legislative Assistant to the President of
the Privy Council and Minister of Intergovernmental
Affairs.

Séance de l'avant-midi

À titre personnel:

Michael Behiels, professeur, Département d'histoire,
Université d'Ottawa;

John McEvoy, professeur de droit, Université du
Nouveau-Brunswick;

Jean-Pierre Derriennic, professeur, Département de science
politique, Université Laval.

Séance de l'après-midi

Du ministère de la Justice:

Mary E. Dawson, c.r., sous-ministre déléguée, Affaires
constitutionnelles.

Du Bureau du Conseil privé:

George Anderson, sous-ministre, Affaires
intergouvernementales;

Geoffroi Montpetit, adjoint législatif du président du Conseil
privé et ministre des Affaires intergouvernementales.

A1
C2
000
71



Second Session
Thirty-sixth Parliament, 1999-2000

Deuxième session de la
trente-sixième législature, 1999-2000

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Special Senate Committee on

Comité sénatorial spécial sur le

Bill C-20

Projet de loi C-20

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Présidente:
L'honorable JOAN FRASER

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 7)

(Fascicules n^{os} 1 à 7)



Prepared by

Manon Carpentier

Information and Technical Services Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé par

Manon Carpentier

Direction de l'information et des services techniques,

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Bill C-20,
Special Senate Committee
2nd Session, 36th Parliament, 1999-2000

INDEX

(Issues 1-7 inclusive)

COMMITTEE

Bill C-20, Special Senate Committee

Motions and agreements

- Adoption of Bill C-20, agreed on division, 7:7,145
- Clause 1, agreed, 7:6-7,131-2
- Clause 1, with amendment, defeated, 7:6,128-31
- Clause 2, adopted, 7:7,132
- Clause 3, adopted, 7:7,142
- Clause 3, with amendment, defeated, 7:7,133-42
- Clause by clause study, agreed on division, 7:5,112-3
- Clause by clause study be not proceeded with, in order to continue to hear witnesses, 7:5,103-12
- Organization meeting, 1:4-22
- Preamble, adoption, agreed, 7:6,114,116,125-8
- Preamble, amendment, defeated, 7:6,116-25
- Preamble, deletion, ruled out of order, 7:6,114-6
- Report to Senate, without amendment, agreed on division, 7:8
- Title carry, adopted, 7:7,142-4
- Title stand, agreed, 7:5,113-4
- Order of reference, 1:3
- Questions of privilege and points of order
- Procedure, Senator Cools, 3:47-8; 7:112
- Procedure, Senator Finestone, 1:59-60
- Procedure, Senator Joyal, 3:39
- Procedure, Senator Kenny, 7:125
- Procedure, Senator Prud'homme, 1:59; 7:102
- Translation device, lack, Senator Cools, 1:44
- Report to Senate, without amendment, 7:9

SENATORS

Banks, Hon. Tommy

Bill C-20, 1:116-7; 2:20-1,41-2; 4:35-7; 5:81-3,89

Beaudoin, Hon. Gérard A.

Bill C-20, 1:38-40,73-5,91-2,124-5; 2:34-7,52-4; 3:12-4,41-3,62-4,80-2,94-5; 4:9-13,46-7; 5:19-20,52-3,73-5; 6:5-7,25,29-30; 7:14-6,84-5,111,116-21,127,130-2,139,141-2,144
Organization meeting, 1:14,17,20-1

Bolduc, Hon. Roch

Bill C-20, 1:77-8,100,118; 2:12-3; 3:49-50,82-3; 5:83; 7:111,118-9,123,125,127,130,132,141-2,144
Organization meeting, 1:15-6,21

Chalifoux, Hon. Thelma

Bill C-20, 1:40-1,99; 2:13-4,38; 3:22-3,62; 5:23-5,57-8; 6:14; 7:20,111,125,127,130,132,136,139,141-2,144

Christensen, Hon. Ione Jean

Bill C-20, 2:21-2,48; 6:13,32; 7:18,33,111,125,127,130,132,141-2,144

Cools, Hon. Anne C.

Bill C-20, 1:44,58,60-3,82,88,96,112-6; 3:38,47-8,51-4,71-2; 5:67; 6:21-2,35-9; 7:100-1,107-12,115,117,119-24,127,129,143-5

SÉNAT DU CANADA

Projet de loi C-20,
Comité sénatorial spécial
2^e session, 36^e législature, 1999-2000

INDEX

(Fascicules 1-7 inclusivement)

COMITÉ

Projet de loi C-20, Comité sénatorial spécial

Motions et conventions

- Adoption du projet de loi C-20, adoptée avec dissidence, 7:7,145
- Article 1, adoptée, 7:6-7,131-2
- Article 1, modification, rejetée, 7:6,128-31
- Article 2, adoptée, 7:7,132
- Article 3, adoptée, 7:7,142
- Article 3, modification, rejetée, 7:7,133-42
- Étude article par article, adoptée avec dissidence, 7:5,112-3
- Étude article par article reportée afin que le comité puisse continuer à entendre des témoins, rejetée, 7:5,103-112
- Préambule, adoption, adoptée, 7:6,114,116,125-8
- Préambule, modification et amendement, rejetée, 7:6,116-25
- Préambule, suppression, jugée irrecevable, 7:6,114-6
- Rapport au Sénat, sans amendement, convenu avec dissidence, 7:8
- Réunion d'organisation, 1:4-22
- Titre adopté, adoptée, 7:7,142-4
- Titre reporté, adoptée, 7:5,113-4
- Ordre de renvoi, 1:3
- Questions de privilège et appels au Règlement
- Procédure, sénateur Cools, 3:47-8; 7:112
- Procédure, sénateur Finestone, 1:59-60
- Procédure, sénateur Joyal, 3:39
- Procédure, sénateur Kenny, 7:125
- Procédure, sénateur Prud'homme, 1:59; 7:102
- Traduction, écouteur, manque, sénateur Cools, 1:44
- Rapport au Sénat, sans amendement, 7:9

SÉNATEURS

Banks, honorable Tommy

Projet de loi C-20, 1:116-7; 2:20-1,41-2; 4:35-7; 5:81-3,89

Beaudoin, honorable Gérard A.

Projet de loi C-20, 1:38-40,73-5,91-2,124-5; 2:34-7,52-4; 3:12-4,41-3,62-4,80-2,94-5; 4:9-13,46-7; 5:19-20,52-3,73-5; 6:5-7,25,29-30; 7:14-6,84-5,111,116-21,127,130-2,139,141-2,144
Réunion d'organisation, 1:14,17,20-1

Bolduc, honorable Roch

Projet de loi C-20, 1:77-8,100,118; 2:12-3; 3:49-50,82-3; 5:83; 7:111,118-9,123,125,127,130,132,141-2,144
Réunion d'organisation, 1:15-6,21

Chalifoux, honorable Thelma

Projet de loi C-20, 1:40-1,99; 2:13-4,38; 3:22-3,62; 5:23-5,57-8; 6:14; 7:20,111,125,127,130,132,136,139,141-2,144

Christensen, honorable Ione Jean

Projet de loi C-20, 2:21-2,48; 6:13,32; 7:18,33,111,125,127,130,132,141-2,144

Cools, honorable Anne C.

Projet de loi C-20, 1:44,58,60-3,82,88,96,112-6; 3:38,47-8,51-4,71-2; 5:67; 6:21-2,35-9; 7:100-1,107-12,115,117,119-24,127,129,143-5

Corbin, Hon. Eymard G.

Bill C-20, 3:13; 5:80-1

Cordy, Hon. Jane Marie

Bill C-20, 7:111,125,127,130,132,141-2,144

De Bané, Hon. Pierre

Bill C-20, 1:72; 2:24-5; 4:16-7

Finestone, Hon. Sheila

Bill C-20, 1:58-60,101-3; 2:49-50; 4:39-41; 7:36,79-80

Fraser, Hon. Joan, Chairman of the Committee

Bill C-20, 1:22-3,32,44,51,55,58-60,63,69,71,80-1,97,103,107,114,118,124,133,137-8; 2:4,28-9,34,39,44-5,54-5; 3:5,9,23-5,28,31,43,47-8,53,56-9,82,86,98,102,106-7; 4:4,16-9,28-32,37,48; 5:5,18,38-9,44-5,60,68-9,76,91; 6:4,10,15,26,36-7,39,41-2,46-7; 7:10-1,23,26-7,33-4,43,46,61-2,77,82-4,87,90,92,94,102-4,107,110-36,141-5
Organization meeting, 1:8-22

Furey, Hon. George

Bill C-20, 1:35-6,68,100-1,125-6; 2:11-2,37; 3:64; 4:25-6; 5:75; 7:21,38,51

Gauthier, Hon. Jean-Robert

Bill C-20, 1:48-50; 2:39-40; 3:66-7,83-4; 5:36-7,61-3,77-8; 7:40-2,57-8,71-2

Gill, Hon. Aurélien

Bill C-20, 1:48,130-1; 5:84
Organization meeting, 1:8,21

Grafstein, Hon. Jerahmiel S.

Bill C-20, 1:51,55-7,85,88,90,96,103-7,136-7; 3:29-30,48-9,54-6,72-7,84-5,101,103; 4:31,39; 5:44,63; 6:15-6; 7:27,34-6,47-50,61,73-4,95-6,109

Hervieux-Payette, Hon. Céline

Bill C-20, 1:44,62,92-4; 2:4; 5:20-2,53-4
Organization meeting, 1:8-11,15-20

Joyal, Hon. Serge

Bill C-20, 1:52-5,79-80,90,108-11,134-5; 2:18-20,37,39,43-4,55; 3:26-7,39,77-80,83,85,100-3; 4:18-9,37-9,47-8; 5:37-9,65-6,79-80,90; 6:18-9,44; 7:25-6,42-3,52-4,59-61,74-6,96-100,124,136

Kenny, Hon. Colin

Bill C-20, 2:15-7; 3:48-9; 6:11,46-7; 7:111,125,130,132,141-2,144

Kinsella, Hon. Noel A., Deputy Chairman of the Committee

Bill C-20, 1:45-7,98-9,132-3; 2:14-5,51-2; 3:21-2,39-40,65,97; 4:26-8,41; 5:25-6,60-1,87-8; 6:9-10,33-4; 7:16-7,37-8,55-6,87-9,105-6,111,113-4,116,121-2,125,127,131-2,137-8,141-5
Organization meeting, 1:8-9,11,16-7,19-20

Kroft, Hon. Richard H.

Bill C-20, 1:89,131-2; 3:11-2,43-5,98-9; 4:15,32-4,42-4; 5:29-30; 6:8-9,25-6,30-2; 7:104-5,111,120,125,127,131-2,141-2,144
Organization meeting, 1:19

Lynch-Staunton, Hon. John

Bill C-20, 1:32-5,69-72,80,94-6; 2:9-11,29; 3:9-11,31,43-5,80; 5:55-7; 6:22-3; 7:19-20,26,38-40,67-70,89,103-4,111,117-8,124-32,141-2,144
Organization meeting, 1:14-5,17-9

Milne, Hon. Lorna

Bill C-20, 1:38,66,128; 2:37; 3:20-1,40-1; 4:11-2,34; 5:36,85-6; 7:85,111-4,125,127-8,131-3,141-2,144-5
Organization meeting, 1:9,11,13,15-8,22

Corbin, honorable Eymard G.

Projet de loi C-20, 3:13; 5:80-1

Cordy, honorable Jane Marie

Projet de loi C-20, 7:111,125,127,130,132,141-2,144

De Bané, honorable Pierre

Projet de loi C-20, 1:72; 2:24-5; 4:16-7

Finestone, honorable Sheila

Projet de loi C-20, 1:58-60,101-3; 2:49-50; 4:39-41; 7:36,79-80

Fraser, honorable Joan, présidente du Comité

Projet de loi C-20, 1:22-3,32,44,51,55,58-60,63,69,71,80-1,97,103,107,114,118,124,133,137-8; 2:4,28-9,34,39,44-5,54-5; 3:5,9,23-5,28,31,43,47-8,53,56-9,82,86,98,102,106-7; 4:4,16-9,28-32,37,48; 5:5,18,38-9,44-5,60,68-9,76,91; 6:4,10,15,26,36-7,39,41-2,46-7; 7:10-1,23,26-7,33-4,43,46,61-2,77,82-4,87,90,92,94,102-4,107,110-36,141-5
Réunion d'organisation, 1:8-22

Furey, honorable George

Projet de loi C-20, 1:35-6,68,100-1,125-6; 2:11-2,37; 3:64; 4:25-6; 5:75; 7:21,38,51

Gauthier, honorable Jean-Robert

Projet de loi C-20, 1:48-50; 2:39-40; 3:66-7,83-4; 5:36-7,61-3,77-8; 7:40-2,57-8,71-2

Gill, honorable Aurélien

Projet de loi C-20, 1:48,130-1; 5:84
Réunion d'organisation, 1:8,21

Grafstein, honorable Jerahmiel S.

Projet de loi C-20, 1:51,55-7,85,88,90,96,103-7,136-7; 3:29-30,48-9,54-6,72-7,84-5,101,103; 4:31,39; 5:44,63; 6:15-6; 7:27,34-6,47-50,61,73-4,95-6,109

Hervieux-Payette, honorable Céline

Projet de loi C-20, 1:44,62,92-4; 2:4; 5:20-2,53-4
Réunion d'organisation, 1:8-11,15-20

Joyal, honorable Serge

Projet de loi C-20, 1:52-5,79-80,90,108-11,134-5; 2:18-20,37,39,43-4,55; 3:26-7,39,77-80,83,85,100-3; 4:18-9,37-9,47-8; 5:37-9,65-6,79-80,90; 6:18-9,44; 7:25-6,42-3,52-4,59-61,74-6,96-100,124,136

Kenny, honorable Colin

Projet de loi C-20, 2:15-7; 3:48-9; 6:11,46-7; 7:111,125,130,132,141-2,144

Kinsella, honorable Noel A., vice-président du Comité

Projet de loi C-20, 1:45-7,98-9,132-3; 2:14-5,51-2; 3:21-2,39-40,65,97; 4:26-8,41; 5:25-6,60-1,87-8; 6:9-10,33-4; 7:16-7,37-8,55-6,87-9,105-6,111,113-4,116,121-2,125,127,131-2,137-8,141-5
Réunion d'organisation, 1:8-9,11,16-7,19-20

Kroft, honorable Richard H.

Projet de loi C-20, 1:89,131-2; 3:11-2,43-5,98-9; 4:15,32-4,42-4; 5:29-30; 6:8-9,25-6,30-2; 7:104-5,111,120,125,127,131-2,141-2,144
Réunion d'organisation, 1:19

Lynch-Staunton, honorable John

Projet de loi C-20, 1:32-5,69-72,80,94-6; 2:9-11,29; 3:9-11,31,43-5,80; 5:55-7; 6:22-3; 7:19-20,26,38-40,67-70,89,103-4,111,117-8,124-32,141-2,144
Réunion d'organisation, 1:14-5,17-9

Milne, honorable Lorna

Projet de loi C-20, 1:38,66,128; 2:37; 3:20-1,40-1; 4:11-2,34; 5:36,85-6; 7:85,111-4,125,127-8,131-3,141-2,144-5
Réunion d'organisation, 1:9,11,13,15-8,22

Murray, Hon. Lowell

Bill C-20, 1:36-7,63-5,82,86-8,126-8; 3:17-8,45-7,83,93-4; 4:15-6,30-1,41,44-7; 5:31-3,88; 6:12,45; 7:21-3,86,92,106-8,111,112-4,125,127-8,129,131-5,140-4
 Organization meeting, 1:11,13,18,20

Nolin, Hon. Pierre Claude

Bill C-20, 1:42-3,66-8,128-30,132; 2:4-5,26-7; 3:14-6; 4:13-6; 5:58-9,76-7,86-7; 7:90-1,104,111,118,123,124-7,131-2,138,141-2,144
 Organization meeting, 1:11,13-5,18,22

Pitfield, Hon. P. Michael

Bill C-20, 1:48,57-9; 3:67-8; 6:19-20,44

Poulin, Hon. Marie-P.

Bill C-20, 4:31; 5:83-4,88; 6:35-6; 7:70-1,104,111,123,125,128,131-2,142,144
 Organization meeting, 1:12

Prud'homme, Hon. Marcel

Bill C-20, 1:44,58-9,64,78-9,118,137-8; 2:27-8; 3:13,24-6,28,70,80,98,104-5; 5:39-40,64,90-1; 6:41-2; 7:92-7,102,112,115,121,131,134-5,141,143
 Organization meeting, 1:10,13-4,17-8,20-1

Robichaud, Hon. Fernand

Bill C-20, 2:26

Robichaud, Hon. Louis J.

Bill C-20, 1:97

Rompkey, Hon. William

Bill C-20, 2:38

Sibbeston, Hon. Nick G.

Bill C-20, 2:22-4; 5:33-5; 6:24-5,34-5; 7:112,120-1,125,128,131,136-7,139-40,142,144

Taylor, Hon. Nicholas W.

Bill C-20, 1:50-2,90,96,112; 2:17-8,46-7; 3:50-1,68-70,80; 4:12; 6:16-7,39-40,46; 7:24,27,34,43,50,76-8

Watt, Hon. Charlie

Bill C-20, 5:41-2

Murray, honorable Lowell

Projet de loi C-20, 1:36-7,63-5,82,86-8,126-8; 3:17-8,45-7,83,93-4; 4:15-6,30-1,41,44-7; 5:31-3,88; 6:12,45; 7:21-3,86,92,106-8,111,112-4,125,127-8,129,131-5,140-4
 Réunion d'organisation, 1:11,13,18,20

Nolin, honorable Pierre Claude

Projet de loi C-20, 1:42-3,66-8,128-30,132; 2:4-5,26-7; 3:14-6; 4:13-6; 5:58-9,76-7,86-7; 7:90-1,104,111,118,123,124-7,131-2,138,141-2,144
 Réunion d'organisation, 1:11,13-5,18,22

Pitfield, honorable P. Michael

Projet de loi C-20, 1:48,57-9; 3:67-8; 6:19-20,44

Poulin, honorable Marie-P.

Projet de loi C-20, 4:31; 5:83-4,88; 6:35-6; 7:70-1,104,111,123,125,128,131-2,142,144
 Réunion d'organisation, 1:12

Prud'homme, honorable Marcel

Projet de loi C-20, 1:44,58-9,64,78-9,118,137-8; 2:27-8; 3:13,24-6,28,70,80,98,104-5; 5:39-40,64,90-1; 6:41-2; 7:92-7,102,112,115,121,131,134-5,141,143
 Réunion d'organisation, 1:10,13-4,17-8,20-1

Robichaud, honorable Fernand

Projet de loi C-20, 2:26

Robichaud, honorable Louis J.

Projet de loi C-20, 1:97

Rompkey, honorable William

Projet de loi C-20, 2:38

Sibbeston, honorable Nick G.

Projet de loi C-20, 2:22-4; 5:33-5; 6:24-5,34-5; 7:112,120-1,125,128,131,136-7,139-40,142,144

Taylor, honorable Nicholas W.

Projet de loi C-20, 1:50-2,90,96,112; 2:17-8,46-7; 3:50-1,68-70,80; 4:12; 6:16-7,39-40,46; 7:24,27,34,43,50,76-8

Watt, honorable Charlie

Projet de loi C-20, 5:41-2

SUBJECTS

Bill C-20 – An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession reference

Discussion, 1:22-138; 2:4-55; 3:5-107; 4:4-48; 5:5-91; 6:4-47; 7:10-145

Quebec Secession, requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada

Aboriginal peoples, participation and rights, 1:37-8,40-1,48,99,130-1; 2:34,38; 3:22-3,62; 5:22-5,29-30,32-3,54,55,57-8; 6:14-5; 7:32-3,133-42
 Constitutional requirements, 5:5-10,12,13,20-2,23,25-9,31-2,33-9,42-5; 7:20-1,41,42
 Cree Nation, concerns, 5:10-4,33
 Innu Nation, commitment and agreement, 5:14-20,39-41
 Canadian citizens, rights, national referendum, 1:24,32,52-5,72-3,108-9,110-2; 2:9-10,24-7; 3:57-8; 4:23-4,33,37-8,40-1,43,47-8; 7:13-4,16-7,18,25,26,32,38-9,45,65,66-7,73-6,97,98-100
 Western Canada, political perception, 2:5-6,7-11,14-5,23,27-9; 7:70-1,90

SUJETS

Projet de loi C-20 – Loi donnant effet à l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec

Discussion, 1:22-138; 2:4-55; 3:5-107; 4:4-48; 5:5-91; 6:4-47; 7:10-145

Sécession du Québec, exigence de clarté formulée par l'avis de la Cour suprême du Canada

Autochtones, participation et droits, 1:37-8,40-1,48,99,130-1; 2:34,38; 3:22-3,62; 5:22-5,29-30,32-3,54,55,57-8; 6:14-5; 7:32-3,133-42
 Nation Crie, craintes, 5:10-4,33
 Nation Innu, engagement et entente, 5:14-20,39-41
 Obligation constitutionnelle, 5:5-10,12,13,20-2,23,25-9,31-2,33-9,42-5; 7:20-1,41,42
 Citoyens canadiens, droits, référendum national, 1:24,32,52-5,72-3,108-9,110-2; 2:9-10,24-7; 3:57-8; 4:23-4,33,37-8,40-1,43,47-8; 7:13-4,16-7,18,25,26,32,38-9,45,65,66-7,73-6,97,98-100
 Ouest canadien, perception politique, 2:5-6,7-11,14-5,23,27-9; 7:70-1,90
 Constitution, amendement, formule, validité, débat, 1:36-7,73-5,81-4,92-4,118-9; 2:31-2,34-5,52-5; 3:31-2,39-40,62-3,65-6,80-1,82,94-6; 4:24-5; 5:52-3,65-7; 7:14-6,28-9

Quebec Secession, requirement for clarity —Cont'd

- Clear majority, 1:71-2,74,75-6,77-8,85-6,87,93,101-2,103,120,121-3, 133,137-8; 2:6-7,16,49; 3:29,77-8,82-3,89-90,92,94,96-7,104-5; 5:49-50,54; 6:36-7; 7:11-2,19,20,21,42-3,48-52,58,79,81,85-6,90-2
- Consideration of the question, time frame, 1:124-5,129-30; 5:53; 7:47
- Constitution, amending formula, validity, debate, 1:36-7,73-5,81-4, 92-4,118-9; 2:31-2,34-5,52-5; 3:31-2,39-40,62-3,65-6,80-1,82,94-6; 4:24-5; 5:52-3,65-7; 7:14-6,28-9
- Binding legal obligation or force in law, 1:25-6,53,63-5,86-9,95-100, 112,116-7,119-21,127-8; 2:29-31,42; 3:36-8,48-9,51,58,72-3,87,94; 4:30-5,41-7; 6:6,12-3,22-3,24-5; 7:14,22-3,27-8,29,30-1,44-5,64
- Canada, indivisible or divisible, 1:24-5,35-6,45-8,79-80,89-91,94-5, 97; 2:15-7,51-2; 3:55-6,57,68,86; 4:20-1,26-9,31-2,37-8; 5:54-5; 6:5,9-10,11,18-9,37,44,45; 7:28,43-4,54
- Federal government, obligation to negotiate, 1:23-4,28,29,31-2,54,73, 80,84,120; 2:32,43-4,48,53-4; 3:12-4,18,21,47,49-50,56,71-2, 78-9,83,87-8; 4:20-1,28-37,38-42,46-7; 5:45-6,47,51,59; 6:8,11-2; 7:21-2,25-6,31-2,38,54-5,63,64-5,97-102
- Provincial governments, participation, advisory roles, 2:5,11-3,14, 17-8,22-4; 3:85,93-4; 4:45,46; 7:57
- Royal prerogatives, 1:60-3,82-3,99,112-6,136-7; 2:37; 3:53-4; 6:28, 37-9; 7:25
- Transition period and ratification process, 3:90-2,94-5,98-100; 7:12-3, 14,50-1,65-6
- Linguistic minorities, rights, concerns, 1:48-50,78-9,101-2; 2:13-4, 39-41,44-6,49-51; 3:24-5,66-7,70-1,82-3,105-6; 4:31; 5:36-7,61-3, 69,72-3,75-6,78,80-7,88-91; 7:79-80
- Constitutional obligations and collective rights, 5:70-2,73-5,76-7, 79-80,83,87-8; 7:40-2,71-2
- Quebec government
- Applicability, relevancy or intrusion, 1:26-7,33-5,42-4,66-8,121, 125-7,128-9,130,131-2,135; 3:10,22,44-5,50-3,59-62,86-7; 5:41-2, 46-51,55-6,58-61,64,67-8; 7:20,39-40,63-4,67-70,78,79,91,100-1
- Borders and divisibility, 1:97; 5:36,52,54; 7:33-4
- Referendum, wording and polls, 1:69-71,128,132-3; 3:5-11,14-22, 25-7,30-1,60-1,88-90,96-7,100-3,106-7; 5:47,53-4,56-7,63; 6:21-2, 41; 7:11,19-20,31,46,92-5
- Secession and self-determination, international law, 1:27-9,44-7,75, 76-7,87,95,118-9; 2:43,46; 3:90-1,97-9; 4:21; 5:60-1; 7:45-6,55, 56-7,58-61,64
- Voter, age and residency, 3:27-8; 4:4-19
- Senate and House of Commons, powers, separation, debate, 1:29-30, 45,55-9,84-5,102-3,116,117-8; 2:32-5,47-8; 3:23-4,66,79-80; 4:20; 5:69-70; 7:24-5,52-4,58-61,81-4,86-7,95-7
- Legislative power, 1:38-9,40,91-2,103-9,117,136-7; 2:22,33-4,41-2, 55; 3:32-6,40-6,49,52-3,54-5,63-5,67-8,73-4,84-6; 4:21-3,25-6, 35-6,39-40; 5:43,63-4; 6:5,6-7,13-4,19-20,22,24-6,29-30; 7:33, 35-6,78-9,84-5
- Power to defeat government, 1:30-1,51-2,115; 7:76,89
- Prince Edward Island Government, concerns, 7:55-6,57,87-9,104, 105-6
- Senate, alteration or exclusion, 1:123-4,134-5; 2:8-9,17,18-20,24, 35-6,37,38,39,44,46-7,48-9,53; 3:29,58-9,64,69-71,73-7,80-4; 5:50; 6:4-5,7-9,10-1,15-6,17,26-9,30-6,39-40,44-7; 7:17-8,29-30, 34-5,37-8,42,43,46-8,77-8,106,119-20
- Senate, powers, status quo, 1:38,40,51,57-8,68,85; 2:37; 3:35,103; 5:14; 6:41-4
- Senate, veto right, 1:31,38,39-40,50-1,68-9,94,100-1,124; 2:35,36, 38-9,43-4; 3:24,63; 4:24; 5:59-60; 6:5-6,28,29,30,35,36-7; 7:23-4, 66,70,76-7,85
- United Nations, international experts, monitoring, 3:92-3,95,96

Sécession du Québec, exigence de clarté —Suite

- Constitution, amendement, formule, validité, débat —Suite
- Canada, divisibilité ou indivisibilité, 1:24-5,35-6,45-8,79-80,89-91, 94-5,97; 2:15-7,51-2; 3:55-6,57,68,86; 4:20-1,26-9,31-2,37-8; 5:54-5; 6:5,9-10,11,18-9,37,44,45; 7:28,43-4,54
- Gouvernement fédéral, négociations, obligation, 1:23-4,28,29,31-2,54, 73,80,84,120; 2:32,43-4,48,53-4; 3:12-4,18,21,47,49-50,56, 71-2,78-9,83,87-8; 4:20-1,28-37,38-42,46-7; 5:45-6,47,51,59; 6:8,11-2; 7:21-2,25-6,31-2,38,54-5,63,64-5,97-102
- Obligation juridique contraignante ou valeur légale, 1:25-6,53,63-5, 86-9,95-100,112,116-7,119-21,127-8; 2:29-31,42; 3:36-8,48-9,51, 58,72-3,87,94; 4:30-5,41-7; 6:6,12-3,22-3,24-5; 7:14,22-3,27-8,29, 30-1,44-5,64
- Période de transition et processus de ratification, 3:90-2,94-5,98-100; 7:12-3,14,50-1,65-6
- Prérogative royale, 1:60-3,82-3,99,112-6,136-7; 2:37; 3:53-4; 6:28, 37-9; 7:25
- Provinces, rôle consultatif, participation, 2:5,11-3,14,17-8,22-4; 3:85, 93-4; 4:45,46; 7:57
- Examen de la question, délais, 1:124-5,129-30; 5:53; 7:47
- Majorité claire, 1:71-2,74,75-6,77-8,85-6,87,93,101-2,103,120,121-3, 133,137-8; 2:6-7,16,49; 3:29,77-8,82-3,89-90,92,94,96-7,104-5; 5:49-50,54; 6:36-7; 7:11-2,19,20,21,42-3,48-52,58,79,81,85-6,90-2
- Minorités linguistiques, droits, craintes, 1:48-50,78-9,101-2; 2:13-4, 39-41,44-6,49-51; 3:24-5,66-7,70-1,82-3,105-6; 4:31; 5:36-7,61-3, 69,72-3,75-6,78,80-7,88-91; 7:79-80
- Obligations constitutionnelles et droits collectifs, 5:70-2,73-5,76-7, 79-80,83,87-8; 7:40-2,71-2
- Nations Unies et experts internationaux, supervision, 3:92-3,95,96
- Québec, gouvernement
- Applicabilité, reconnaissance ou ingérence, 1:26-7,33-5,42-4,66-8,121, 125-7,128-9,130,131-2,135; 3:10,22,44-5,50-3,59-62,86-7; 5:41-2, 46-51,55-6,58-61,64,67-8; 7:20,39-40,63-4,67-70,78,79,91,100-1
- Frontières et divisibilité, 1:97; 5:36,52,54; 7:33-4
- Référendums, libellé et sondages, 1:69-71,128,132-3; 3:5-11,14-22, 25-7,30-1,60-1,88-90,96-7,100-3,106-7; 5:47,53-4,56-7,63; 6:21-2, 41; 7:11,19-20,31,46,92-5
- Sécession et autodétermination, droit international, 1:27-9,44-7,75, 76-7,87,95,118-9; 2:43,46; 3:90-1,97-9; 4:21; 5:60-1; 7:45-6,55, 56-7,58-61,64
- Vote, droits, âge et résidence, 3:27-8; 4:4-19
- Sénat et Chambre des communes, pouvoirs, séparation, débat, 1:29-30, 45,55-9,84-5,102-3,116,117-8; 2:32-5,47-8; 3:23-4,66,79-80; 4:20; 5:69-70; 7:24-5,52-3,58-61,81-4,86-7,95-7
- Gouvernement, renversement, pouvoir, 1:30-1,51-2,115; 7:76,89
- Île-du-Prince-Édouard, gouvernement, craintes, 7:55-6,57,87-9,104, 105-6
- Pouvoir législatif et fonction judiciaire, 1:38-9,40,91-2,103-9,117, 136-7; 2:22,33-4,41-2,55; 3:32-6,40-6,49,52-3,54-5,63-5,67-8,73-4, 84-6; 4:21-3,25-6,35-6,39-40; 5:43,63-4; 6:5,6-7,13-4,19-20,22, 24-6,29-30; 7:33,35-6,78-9,84-5
- Sénat, altération et exclusion, 1:123-4,134-5; 2:8-9,17,18-20,24,35-6, 37,38,39,44,46-7,48-9,53; 3:29,58-9,64,69-71,73-7,80-4; 5:50; 6:4-5,7-9,10-1,15-6,17,26-9,30-6,39-40,44-7; 7:17-8,29-30,34-5, 37-8,42,43,46-8,77-8,106,119-20
- Sénat, droit de veto, 1:31,38,39-40,50-1,68-9,94,100-1,124; 2:35,36, 38-9,43-4; 3:24,63; 4:24; 5:59-60; 6:5-6,28,29,30,35,36-7; 7:23-4, 66,70,76-7,85
- Sénat, pouvoirs, maintien, 1:38,40,51,57-8,68,85; 2:37; 3:35,103; 5:14; 6:41-4

WITNESSES AND ADVISERS

Behiels, Michael (Personal presentation)
Bill C-20, 7:11-26

Blair, Stephen G. (Personal presentation)
Bill C-20, 3:31-56

TÉMOINS ET CONSEILLERS

Behiels, Michael (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 7:11-26

Blair, Stephen G. (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 3:31-56

Boileau, François, Director, Quebec Office, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada
Bill C-20, 5:75-6,82,87-8

Derriennic, Jean-Pierre (Personal presentation)
Bill C-20, 7:43-61

Dion, Hon. Stéphane, President, Privy Council and Minister of Intergovernmental Affairs
Bill C-20, 1:23-80; 7:62-102

Estay, Willard (Personal presentation)
Bill C-20, 6:4-26

Fontaine, Phil, National Chief, Assembly of First Nations
Bill C-20, 5:5-10,22-34,37-9,43

Garant, Patrice (Personal presentation)
Bill C-20, 1:118-38

Gauthier, Jacques, Chief, Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John
Bill C-20, 5:14-8

Gibbins, Roger (Personal presentation)
Bill C-20, 2:4-29

Hogg, Peter (Personal presentation)
Bill C-20, 3:57-86

Howse, Robert (Personal presentation)
Bill C-20, 4:20-48

Lachapelle, Guy (Personal presentation)
Bill C-20, 3:86-106

Lank, Heather, Clerk of the Committee
Bill C-20, 1:8; 7:112,125,128,131,132,134-5,142,144

LeBlanc, Gino, President, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada
Bill C-20, 5:69-91

Magnet, Joe (Personal presentation)
Bill C-20, 2:29-55

McEvoy, John (Personal presentation)
Bill C-20, 7:27-43

McKenzie, Armand, Legal Counsel, Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John
Bill C-20, 5:18-22,27-8,32-5,40-4

Miller, Marshall, Executive Director, Association for Non Resident Quebecers
Bill C-20, 4:4-19

Monahan, Patrick J. (Personal presentation)
Bill C-20, 1:81-118

Moses, Ted, Grand Chief, Grand Council of the Crees
Bill C-20, 5:10-4,20-6,30-9,42-3,45

Pinard, Maurice (Personal presentation)
Bill C-20, 3:5-31

Ryan, Claude (Personal presentation)
Bill C-20, 5:45-68

Saganash, Romeo, Director, Quebec Relations, Grand Council of the Crees
Bill C-20, 5:28-9,35-6,44

Boileau, François, Directeur, Bureau du Québec, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada
Projet de loi C-20, 5:75-6,82,87-8

Derriennic, Jean-Pierre (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 7:43-61

Dion, honorable Stéphane, président, Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales
Projet de loi C-20, 1:23-80; 7:62-102

Estay, Willard (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 6:4-26

Fontaine, Phil, chef national, Assemblée des Premières nations
Projet de loi C-20, 5:5-10,22-34,37-9,43

Garant, Patrice (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 1:118-38

Gauthier, Jacques, chef, Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John
Projet de loi C-20, 5:14-8

Gibbins, Roger (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 2:4-29

Hogg, Peter (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 3:57-86

Howse, Robert (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 4:20-48

Lachapelle, Guy (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 3:86-106

Lank, Heather, greffière du Comité
Projet de loi C-20, 1:8; 7:112,125,128,131,132,134-5,142,144

LeBlanc, Gino, président, Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada
Projet de loi C-20, 5:69-91

Magnet, Joe (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 2:29-55

McEvoy, John (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 7:27-43

McKenzie, Armand, Conseiller juridique, Conseil de la Nation Innu Matimekush-Lac John
Projet de loi C-20, 5:18-22,27-8,32-5,40-4

Miller, Marshall, directeur exécutif, Association pour la défense des Québécois qui ne résident pas au Québec
Projet de loi C-20, 4:4-19

Monahan, Patrick J. (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 1:81-118

Moses, Ted, grand chef, Grand Conseil des Cris
Projet de loi C-20, 5:10-4,20-6,30-9,42-3,45

Pinard, Maurice (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 3:5-31

Ryan, Claude (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 5:45-68

Saganash, Romeo, Directeur, Relations avec le Québec, Grand Conseil des Cris
Projet de loi C-20, 5:28-9,35-6,44

Smith, David (Personal presentation)
Bill C-20, 6:26-47

Smith, David (présentation personnelle)
Projet de loi C-20, 6:26-47



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

